ESTRUCTURA
DEL PLAN DE ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL

MINAGRICULTURA

upra
Unidad de Planificación Rural Agropecuaria

TODOS POR UN NUEVO PAÍS
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

upra
Unidad de Planificación Rural Agropecuaria

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN
Presidente de la República de Colombia

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, MADR

AURELIO IRRAGORRI VALENCIA
Ministro

JUAN PABLO DÍAZ GRANADOS
Viceministro de Desarrollo Rural

HERNÁN MIGUEL ROMÁN CALDERÓN
Viceministro de Asuntos Agropecuarios

UNIDAD DE PLANIFICACIÓN RURAL AGROPECUARIA, UPRA

FELIPE FONSECA FINO
Director General

DORA INÉS REY MARTÍNEZ
Directora Técnica de Ordenamiento de la Propiedad y Mercado de Tierras

DANIEL ALBERTO AGUILAR CORRALES
Director Técnico Uso Eficiente del Suelo y Adecuación de Tierras

DANIEL MAURICIO ROZO GARZÓN
Jefe de la Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

ASESORES DE LA DIRECCIÓN

EMIRO JOSÉ DÍAZ LEAL
Asesor de Planeación

CAMILO ANDRÉS PULIDO LAVERDE
Asesor de Control Interno

JOHANA TRUJILLO MOYA
Asesora de Comunicaciones

DENNIS BERMÚDEZ MURILLO
Asesor Jurídico

LUZ MARINA ARÉVALO SÁNCHEZ
Asesora Técnica

ESTRUCTURA
DEL PLAN DE ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL

upra
Unidad de Planificación Rural Agropecuaria

ESTRUCTURA DEL PLAN DE ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL

EDITORES
Felipe Fonseca Fino
Dora Inés Rey Martínez

COORDINADOR TÉCNICO
Luis Fernando Sandoval Sáenz

AUTOR
Rafael Echeverri Perico
Equipo consultor Corporación Latinoamericana Misión Rural

REVISIÓN DE TEXTO Y ESTILO
Andrea Moreno Reina
Claudia Estrada Santiago

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN
Claudia Melo Rodríguez
Lorena Maryeth Rodríguez Martínez
Oficina Asesora Comunicaciones

FOTOGRAFÍA
Banco Agrario
INCODER
CORPOICA
MADR

2014

ISBN: 978-958-59384-8-9

ES PROPIEDAD DEL ESTADO
Derechos reservados. Queda estrictamente prohibida su reproducción total o parcial, por cualquier medio o procedimiento, sin la autorización expresa de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, UPRA.

Foto portada cortesía CORPOICA

Resumen

En el marco de los estudios preliminares para la formulación de un Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en Colombia, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) ha elaborado una propuesta de Estructura del Plan, que describe los contenidos mínimos del instrumento, el enfoque geoprospectivo en la metodología de planificación y los componentes programáticos de la estrategia de ordenamiento social de la propiedad rural que será presentada al Gobierno Nacional. Dicha estructura vincula los bloques temáticos predefinidos en los estudios preliminares que le dan soporte conceptual, técnico y empírico; se articula de forma anidada al Sistema Nacional de Planeación vigente y materializa el andamiaje básico del instrumento que será construido para orientar la gestión e inversión pública en materia de Regularización de la Propiedad y Acceso a Tierras, Regularización del Mercado de Tierras, Distribución de la Propiedad y la armonización e integración de las Agendas intra e intersectoriales para la transformación del campo Colombiano y el fomento del Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial.

Palabras clave

Geoprospectiva, sistema territorial, tenencia de la tierra, uso del suelo, acceso a tierras, ordenamiento social de la propiedad rural, estructura agraria, concentración improductiva, fraccionamiento antieconómico, conflictos, unidad agrícola familiar, gobernanza, economía ilegal, tipologías territoriales.

Abstract

As part of the preliminary studies for the formulation of a Plan for Social Ordering of Rural Property in Colombia, the Rural Agricultural Planning Unit (UPRA) has developed a proposed of the Plan's Structure, which describes the mínimum contents of the instrument, the geo-prospective focus of the planning methodology and the programmatic components of the strategy of social ordering of rural property to be presented to the National Government. This structure links the predefined thematic blocks in preliminary studies that gives it a conceptual, technical and empirical support; is articulated in a nested way with the National Planning System in force and embodies the scaffolding of the instrument to be built to guide the management and public investment in matters of the Property Regularization and Land Access, Regularization of Land Market, ownership distribution and harmonization and integration of intrasectorial and intersectorial Agendas for the transformation of the Colombian countryside and the promotion of integral Rural Development with a Territorial Approach.

Key words

Geoprospective, land system, land tenure, land use, access to land, social order of property, agrarian structure, concentration unproductive, uneconomic fragmentation, conflict, family agricultural unit, governance, illegal economy, territorial typologies.

Este documento es propiedad intelectual de la UNIDAD DE PLANIFICACIÓN RURAL AGROPECUARIA - UPRA. Sólo se permite su reproducción parcial cuando no se use con fines comerciales y citando este documento como:
Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, UPRA. (2014). Estructura del plan de ordenamiento social de la propiedad. Bogotá D.C., Colombia: Imprenta Nacional.

upra
Unidad de Planificación Rural Agropecuaria

Tabla de contenido

Foto: Cortesía Banco Agrario

CAPÍTULO 1 PRESENTACIÓN **8**

CAPÍTULO 2 FUNDAMENTOS CONCEPTUALES **12**

2.1. Ordenamiento social de la propiedad rural 13
2.2. Marco institucional 13
2.2.1. Referente constitucional 14
2.2.2. Normas específicas al OSPR 14
2.2.3. Normas sobre reforma agraria y propiedad 14
2.2.4. El OSPR dentro de las normas sobre el ordenamiento territorial 15
2.2.5. Otros marcos normativos 16
2.3. Definición de actores protagonistas de la formulación del POSPR 16
2.4. Planificación geoprospectiva 17

CAPÍTULO 3 ALINEACIÓN DE PLANIFICACIÓN **19**

3.1. Plan Nacional de Desarrollo 20
3.2. Planes regionales y departamentales 21
3.3. Planes municipales de ordenamiento territorial 21
3.4. Planes locales 22
3.5. Planes de cuencas 22
3.6. Planes sectoriales 22
3.7. Otros procesos de planificación 22

CAPÍTULO 4 DIAGNÓSTICO **23**

4.1. Marco y conflictos críticos 24
4.2. Evaluación de suelos 25
4.3. Estructura productiva 25
4.4. Estructura de la tenencia 26
4.5. Situación ambiental 27
4.6. Brechas regionales de desarrollo socioeconómico 27
4.7. Conflictos críticos 27
4.7.1. Conflicto de gobernanza 28
4.7.2. Conflicto uso del suelo 28

4.7.3. Conflicto ambiental 29
4.7.4. Estructura de distribución de la tierra 29
4.7.5. Economía ilegal 30
4.7.6. Conflicto armado 30
4.7.7. Conflicto en el modelo de agricultura 30
4.7.8. Estructura divergente regional 31
4.8. Análisis de vulnerabilidad 31
4.9. Tipologías territoriales 32

CAPÍTULO 5 ANÁLISIS GEOPROSPECTIVO TERRITORIAL 33
5.1. Tendencias 34
5.2. Procesos críticos y acciones 35
5.3. Actores 35
5.4. Escenarios 36

CAPÍTULO 6 FORMULACIÓN ESTRATÉGICA DEL POSPR 37
6.1. Consecuencias de la actual estructura de tenencia y uso de la tierra 38
6.2. Problemas 38
6.3. Causas 39
6.4. Teleológico 39
6.5. Visión 39
6.5.1. Modelo de desarrollo regional 40
6.5.2. Modelo de desarrollo rural 40
6.5.3. Papel de la tierra 40
6.6. Metas 41
6.7. Estrategias 42
6.8. Instrumental de política pública 43
6.8.1. Matriz de políticas públicas 44
6.8.2. Matriz de instrumentos de ordenamiento de la propiedad 45

CAPÍTULO 7 LÍNEAS PROGRAMÁTICAS 46
7.1. Político institucional 47
7.1.1. Gestión del territorio y creación de gobernanza 47
7.1.2. Gestión de información territorial 48
7.2. Económica 49
7.2.1. Regularización del mercado de tierras 49
7.2.2. Mejoramiento de acceso a tierras 49
7.2.3. Observatorio nacional de tierras 50
7.3. Social 50
7.3.1. Reconocimiento a derechos e inclusión 50
7.4. Ambiental 51
7.4.1. Promoción de uso adecuado de suelos y regulación ambiental 51
7.5. Cultural 51
7.5.1. Promoción de la identidad cultural y coexistencia pacífica 51

CAPÍTULO 8 EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO 52
8.1. Gestión de la política 56
8.2. Transformaciones inducidas por la intervención pública 56
8.3. Impactos 57

CAPÍTULO 9 PRESUPUESTO 58

CAPÍTULO 10 MODELO ESCALAR DEL PLAN: PACTOS TERRITORIALES PARA LOS PROYECTOS ESTRATÉGICOS TERRITORIALES PARA EL OSPR 63

Conclusiones y recomendaciones 66
Bibliografía 68

upra
Unidad de Planificación Rural Agropecuaria

CAPÍTULO 1
Presentación

Foto: **Cortesía** CORPOICA

Este documento presenta la Estructura del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, POSPR, la cual proporciona una imagen objetivo de los contenidos, orientaciones y componentes que formarán parte del documento marco de la estrategia de ordenamiento social de la propiedad rural que sea acogido por el Gobierno Colombiano.

La Estructura del Plan reflejará tanto las definiciones de estrategias, acciones y contenidos, como el proceso de formulación del Plan. La presente propuesta se basa en los principios que marca el Sistema Nacional de Planeación y en la selección de un enfoque metodológico soportada en los lineamientos de la geoprospectiva.

El proceso de formulación del Plan se desarrollará siguiendo la metodología propuesta y está descrito en el documento respectivo que describe las fases y técnicas recomendadas. La estructura del Plan, contenida en el presente documento, se refiere a los contenidos que deberá tener el documento POSPR.

La primera parte busca establecer los marcos referenciales de carácter conceptual y metodológico que guían el proceso de formulación, los referentes institucionales y mandatos legales que le dan sustento. En este capítulo se establece la definición del ordenamiento social de la propiedad rural, de acuerdo con su normativa; el marco institucional que debe estar comprometido e involucrado en la elaboración del Plan; y las bases metodológicas del enfoque geoprospectivo que orientará el desarrollo técnico del ejercicio de planificación territorial.

La segunda parte responde a la forma como el POSPR se ajusta al marco de planificación prevaleciente en Colombia, que debe corresponder al ajuste de visiones, metas y procesos que marcan los planes nacionales, departamentales, municipales, de ordenamiento territorial y de otras dimensiones que cuentan con instrumentos oficiales, producto del proceso permanente de planificación que se desarrolla en el país. La importancia de este capítulo, proviene de la necesidad de alcanzar un alineamiento del ordenamiento social de la propiedad rural con los objetivos estratégicos y políticos que contienen los planes de desarrollo del país.

La tercera parte contendrá el resultado del diagnóstico construido por los actores territoriales, las instituciones públicas, con el soporte de los equipos técnicos, que permitirá construir

Foto: Cortesía MADR

la base de información, indicadores e instrumentos de análisis espacial de las principales dimensiones y conflictos que presenta el ordenamiento de la propiedad en Colombia. Este diagnóstico hará uso de las técnicas de análisis económico, social, ambiental e institucional en un marco espacial, posibilitando la identificación de las características diferenciales de los territorios, en torno a la situación de uso y tenencia de la tierra. Esto incluye la aplicación de técnicas de evaluación de suelos, análisis de sistemas de producción, caracterización de la estructura agraria, situación de oferta y riesgos ambientales, brechas territoriales y conflictos críticos identificados en los análisis y estudios previos. Estos elementos de diagnóstico permitirán establecer dos condiciones básicas para el análisis geoprospectivo, de un lado, el análisis diferenciado espacialmente de vulnerabilidad territorial frente a los conflictos y amenazas que enmarcan el ordenamiento de la propiedad y, de otro lado, las tipologías territoriales que permiten localizar y dimensionar las características particulares de los territorios. Este diagnóstico permite compartir y consensuar la identificación de barreras y desafíos del OSPR.

La cuarta parte se construye a partir de una visión diagnóstica compartida por parte de los actores territoriales y expertos, se cuenta con una base que permite establecer las tendencias, los procesos críticos, los actores claves y los escenarios tendenciales que surgen de la información provista por el diagnóstico. El análisis geoprospectivo permitirá establecer las imágenes de futuro que son posibles y que los actores buscan como visión de futuro, en un ejercicio de simulación que incluye los compromisos, incentivos y visiones subjetivas de los actores, a través de lo cual se establecen las bases de las implicaciones de la acciones de los actores y responsables en los cambios que se requieren para alterar las tendencias y alcanzar un escenario deseable y posible. Este ejercicio se basa en la posibilidad de hacer simulaciones de futuro, en conjunto con los actores y los expertos.

La quinta parte establece la formulación estratégica del POSPR, como conclusión del diagnóstico y el análisis geoprospectivo, el cual parte de la definición de los problemas y causas que se interponen en el logro de la visión o escenario deseable, permitiendo ajustar las metas, para hacerlas plausibles y verificables. Este marco estratégico permite la definición de las líneas estratégicas, las acciones que se han identificado en el ejercicio geoprospectivo y el análisis de instrumentación a partir de las políticas públicas involucradas y de las herramientas de intervención que será necesario poner en operación, identificando localización y temporalidad, de acuerdo con el análisis geoprospectivo y sus ejercicios de simulación.

La sexta parte del documento contendrá las líneas programáticas que sintetizan las acciones, los compromisos y las actuaciones en cada una de las dimensiones de desarrollo, para lo cual se establece en el presente documento de propuesta, una muestra indicativa de los tipos de acciones que deberán estar definidos, acotados y dimensionados por medio de indicadores meta verificables.

La séptima parte del POSPR, definirá las estructuras de gestión a través de los pactos territoriales para el desglose y focalización espacial. Este componente establecerá la forma como se despliega el Plan Nacional en Proyectos Estratégicos Territoriales de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural PETOSPR, soportados en pactos territoriales que serán el producto de la réplica de los análisis de diagnósticos y geoprospectiva en las dimensiones regionales o locales.

La octava parte corresponde a la estructura de evaluación y seguimiento que ha de ser implementada para el desarrollo del POSPR, en correspondencia a los criterios de rendición de cuentas, control social y eficiencia en la gestión.

Finalmente, la última parte corresponde a las consideraciones a ser tenidas en cuenta en términos de la asignación presupuestal y de recursos para el financiamiento, tanto público, como privado, que requiere el POSPR.

CAPÍTULO 2
Fundamentos conceptuales

Foto: Cortesía Banco Agrario

El POSPR que se propone se sustenta en referencia a tres precisiones conceptuales e institucionales: (1) definición del ordenamiento social de la propiedad rural y del Plan, (2) referentes institucionales que lo enmarcan y (3) el enfoque metodológico de planeación geoprospectiva que guía el proceso.

2.1. Ordenamiento social de la propiedad rural

Por ordenamiento social de la propiedad rural se entiende "(...) el conjunto de procesos encaminados a la distribución equitativa de la propiedad y el reconocimiento físico, jurídico, administrativo, económico y fiscal del alcance de los derechos de la propiedad con el objeto de lograr la utilización eficiente del territorio, el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones y la mejora de la calidad de vida de la población rural". Se han definido como sus componentes los siguientes:

- El acceso a tierras
- La articulación de instrumentos de políticas sectoriales
- La distribución de la propiedad rural
- El mercado de tierras rurales

Se concibe como una estrategia a través de la cual se determinan directrices e instrumentos que buscan planificar el uso del suelo rural bajo principios de equidad, y de la función social y ecológica de la propiedad, con criterios que incorporen, entre otros, el enfoque territorial, el acceso equitativo a la tierra, y la garantía de derechos sociales. Dada su amplia naturaleza, es fundamental partir de unas orientaciones básicas con el objeto de lograr los amplios objetivos propuestos. Por ello, antes de avanzar en su diseño, es fundamental identificar ese marco general dentro del cual debe ubicarse el Plan.

2.2. Marco institucional

El Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, POSPR, es un instrumento de política pública que busca contribuir a lograr el uso óptimo de la tierra como factor de desarrollo, en su concepción más integral, cumpliendo con los mandatos establecidos en la ley y reglamentaciones establecidas por las políticas del Estado Colombiano. En particular, sus fundamentos normativos son:

2.2.1. Referente constitucional

- Artículo 64, en cuanto a la tenencia de la tierra que define que 'es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios'.
- Artículo 58, en cuanto al uso de la tierra que establece que 'la propiedad es una función social que implica obligaciones' y la empresa en su artículo 333, donde se define que 'la empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones', lo cual permite entender que no sólo la posesión de la tierra, sino su uso económico, tienen un deber para con el conjunto social.

2.2.2. Normas específicas al OSPR

- En cuanto al Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, OSPR, el Decreto 4145 de 2011, mediante el cual se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios, UPRA y en el Decreto 1985 de 2013, por el cual se reestructura el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR, establecen las funciones y componentes del OSPR, así como sus relaciones con otros procesos de política pública.
- La Ley 1551 de 2012, sobre la modernización de los municipios, establece que los instrumentos claves de planificación a escala municipal, el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Desarrollo, deberán seguir los criterios establecidos por la UPRA en cuanto a la estrategia de OSPR definida por ésta.

2.2.3. Normas sobre reforma agraria y propiedad

- La Ley 160 de 1994, de Reforma Agraria, no contempla el concepto de OSPR, pero aborda un concepto de 'estructura social agraria', referida esencialmente al tema de la equidad de la distribución de la tierra, concentrándose en los aspectos relativos a los procedimientos agrarios y constituyéndose en un marco normativo para la gestión de los instrumentos del OSPR.
- La Ley 1448 de 2011 que establece los procesos de restitución de tierras para las víctimas de despojo, como un caso específico de aplicación de los principios de justicia y equidad en la tenencia de la tierra y, por tanto, parte sustantiva del OSPR,

crea la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, así como una Red Nacional de Información, un Registro Único de Víctimas, un Sistema Nacional de Atención y Reparación y un Plan Nacional.

- La Resolución 452 de 2010, por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que define el Programa de Formalización de la Propiedad Rural y crea su Unidad Coordinadora. El programa busca la garantía de los derechos de propiedad de los campesinos, mediante procesos masivos de regularización de la tenencia, constituyéndose en un instrumento clave para crear un escenario de seguridad jurídica y equidad, complementario a las labores propias del INCODER en cuanto a los procedimientos agrarios.

2.2.4. El OSPR dentro de las normas sobre el ordenamiento territorial

- La Ley 1454 de 2011 o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, en su artículo 29 establece las materias que componen el ordenamiento y establece el nivel territorial al cual corresponde cada una de ellas. En los aspectos relativos al OSPR se destacan las relacionadas con las normas de uso del suelo, y de la tierra, por razones ambientales, de seguridad, de ubicación de infraestructura y de desarrollo urbano, asignándole a la Nación la responsabilidad del ordenamiento ambiental general. Igualmente establece, como componente del ordenamiento territorial la de 'reglamentar de manera específica los usos del suelo' y la de 'optimizar los usos de las tierras disponibles', asignándole ambas responsabilidades al municipio.

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, en su artículo 29 establece las materias que componen el ordenamiento y establece el nivel territorial al cual corresponde cada una de ellas.

- La Ley 388 de 1997 sobre los Planes de Ordenamiento Territorial, POT, que establece las responsabilidades territoriales, coincidentes con la Ley Orgánica de Ordenamiento, y define las funciones que en ordenamiento de usos debe hacer el municipio. Dentro de sus objetivos está 'el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, ... el uso equitativo y racional del suelo' y el de 'garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad'. Los principios de esta Ley están íntimamente ligados a los del OSPR, según lo establece el artículo 2, al referirlo a 'la función social y ecológica de la propiedad', 'la prevalencia del interés general sobre el particular' y 'la distribución equitativa de las cargas y los beneficios'. En el objeto de esta Ley está contemplado el de 'complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial', lo que le da un carácter concurrente, clave

en la definición del OSPR, particularmente al establecer que este objeto se alcanza mediante 'la definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales'. Uno de los tres componentes de los POT incluye 'las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar ... la conveniente utilización del suelo', lo cual incluye los aspectos de riesgos.

2.2.5. Otros marcos normativos

- Las leyes de desarrollo rural territorial, baldíos y extranjerización de la tierra que se encuentran en curso en el Congreso o en preparación en el ejecutivo, deberán ser consideradas como componentes claves del marco institucional normativo del OSPR.

2.3. Definición de actores protagonistas de la formulación del POSPR

El marco institucional en el cual se deberá desarrollar el POSPR ha sido establecido en las normas e identifica a los actores claves para su formulación y puesta en marcha. El marco normativo permite establecer los principales componentes de la estructura institucional que ha de participar en el desarrollo del Plan del OSPR. A continuación se presentan los principales papeles que han de cumplir cada uno de ellos.

- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, MADR: responsable de las políticas públicas sectoriales para el desarrollo agropecuario y rural, deberá incorporar los lineamientos del Plan de OSPR y soportar los mecanismos de aplicación de los instrumentos comprometidos en el cumplimiento de las metas del Plan.
- Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo del MADR: responsable de la formulación de las políticas específicas sobre uso del suelo y formalización y regularización de la tenencia de la tierra, para fines agropecuarios, en seguimiento de las directrices del Plan de OSPR y de los criterios emitidos por la UPRA.

- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, UPRA: responsable de proveer los criterios, procesos e instrumentos técnicos de planificación e información que orienten el Plan de OSPR. En su carácter técnico consultivo y normalizador del proceso, se constituye en el articulador principal.
- Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, UAEGRTD: responsable de adelantar los componentes del Plan de OSPR en las áreas críticas de restitución y de desarrollo integral para las víctimas de despojo.
- Unidad Coordinadora del Programa de Formalización: responsable de los procesos de regularización dentro del Plan de OSPR.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER: responsable de la ejecución de los programas, proyectos y acciones establecidas por el Plan de OSPR, en cumplimiento de sus funciones de administración de los procedimientos agrarios.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC: responsable de la Información espacial, del catastro y de evaluación de suelos.
- Superintendencia de Notariado y Registro, SNR: responsable del registro de propiedades.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE: responsable del Sistema Estadístico Nacional y, particularmente, de la realización del Censo Nacional Agropecuario.
- Municipios: responsables centrales de la planeación y ejecución de los procesos establecidos en el Plan de OSPR y de la aplicación de los criterios establecidos por la UPRA dentro de su respectivo POT y Plan de Desarrollo Municipal.
- Otros ministerios: responsables de la articulación y concurrencia de acciones multisectoriales que armonicen con los programas, proyectos y acciones que comprenda el Plan de OSPR.
- Actores territoriales: las organizaciones de la sociedad civil en los territorios y las organizaciones empresariales son corresponsables en la formulación de los componentes del Plan de OSPR, dentro de los principios de la planeación participativa que forman parte del Sistema Nacional de Planeación y de los procesos de elaboración y seguimiento de los POT.

2.4. Planificación geoprospectiva

El enfoque de planificación adoptado para la formulación del POSPR se basa en la geoprospectiva que consiste en una disciplina que estudia las dinámicas y procesos de cambio que ocurren

Foto: **Cortesía** MADR

Foto: Cortesía MADR

en espacios, paisajes o sistemas territoriales[1], para determinar las alternativas potenciales de transformación, sobre la base de combinar las predicciones basadas en las tendencias objetivas, producto del comportamiento sistematizado de dimensiones, variables e indicadores territoriales y las tendencias intersubjetivas producto del conocimiento, intereses, vivencias y compromisos de los actores que tienen la capacidad de alterar esas tendencias.

La geoprospectiva permite, en últimas, definir rutas de acción para los actores públicos o privados, que se fundamentan, tanto en la comprensión del pasado del territorio y de sus proyecciones, como en la toma de posición y en compromisos para alterar las tendencias territoriales, esto es, considerando simultáneamente información objetiva y conocimiento intersubjetivo. Lo anterior, se traduce en que las decisiones sobre las acciones a ser asumidas en el Plan se soportan en la probabilidad, temporalidad y localización de los procesos de desarrollo de los sistemas territoriales, considerando simultáneamente tiempo y espacio.

La aplicación de este enfoque establece cuatro componentes básicos para su gestión: (1) identificación de tendencias que parten de diagnósticos objetivos y consensuados y que permiten establecer escenarios tendenciales, esto es, lo que ocurrirá si no hacemos nada; (2) identificación de los actores territoriales, en todo nivel, que tienen la capacidad de alterar las tendencias, como resultado de sus propios sistemas de incentivos o intereses; (3) definición de las acciones o cambios de comportamiento de los actores con el propósito de incidir efectivamente en las tendencias; (4) identificación de la configuración territorial adecuada para el proceso de transformación, en consideración a las estructuras de anidamiento y jerarquía territorial. Estos componentes permiten construir compromisos que permitan definir escenarios deseables y posibles sobre la base del conocimiento y la negociación entre los actores.

1 Sistemas territoriales se entienden como la estructura multidimensional (ecosistemas, estructuras sociales, sistemas productivos, institucionalidad, cultura) referida a recortes espaciales y con carácter de anidamiento multinivel (local, regional, nacional, internacional, global)

CAPÍTULO 3
Alineación de planificación

Foto: Cortesía Banco Agrario

upra
Unidad de Planificación Rural Agropecuaria

El Plan de OSPR forma parte de los procesos de ordenamiento territorial consignados en la Constitución Nacional y en la legislación correspondiente, entendiéndose como un componente armónico y estructural del desarrollo institucional, así como de los procesos de planeación que rigen en Colombia, basados en el Sistema Nacional de Planeación.

Por tanto, el POSPR deberá estar alineado con las directrices de los principales instrumentos de planeación que le servirán de marco y establecer en forma explícita su relación con estos marcos en dos sentidos estratégicos: (1) debe incorporar los mandatos estratégicos y de visión de desarrollo que los planes respectivos han definido y (2) debe convertirse en el determinante estratégico de los componentes relacionados con el papel que la tenencia y el uso de la tierra puede tener en el logro de las metas de dichos planes.

Los principales marcos de planeación con los cuales debe estar alineados el POSPR son:

3.1. Plan Nacional de Desarrollo

El principal instrumento nacional de planificación es el Plan Nacional de Desarrollo que se aprueba y constituye en ley de la República para un período cuatrienal, correspondiente con el período presidencial. Este Plan establece los lineamientos esenciales de las políticas públicas generales, transversales y sectoriales.

El actual Plan de Desarrollo, establece lineamientos claros para el desarrollo territorial, regional y rural y define los principios que orientan las estrategias referentes a los objetivos del ordenamiento social de la propiedad. En este marco de planeación se establecieron las bases para los procesos de planificación del uso de la tierra y la garantía de los derechos de propiedad sobre ella.

Pero adicionalmente, este Plan ha establecido una estrategia general amplia y específica sobre un modelo de desarrollo basado en una visión regional, que privilegia las metas y objetivos de reducción de las brechas territoriales, el impulso al desarrollo endógeno y la consolidación de los modelos de descentralización y

gestión territorial. Establece, igualmente, las bases para un proceso de restitución y definición de los fundamentos políticos para un proceso de redistribución y racionalización de la estructura agraria.

3.2. Planes regionales y departamentales

Los departamentos elaboran y expiden, también en el marco del Sistema Nacional de Planeación, los Planes Departamentales de Desarrollo que determinan las estrategias de política pública de las gobernaciones durante su administración. Estos planes tienen componentes generales y sectoriales, que presentan las bases de las estrategias de desarrollo, en las cuales se contempla, con las diferencias regionales obvias, las pistas sobre los procesos en los que está involucrada la tenencia y uso de la tierra como un factor clave de desarrollo. Uno de los más importantes aspectos que contemplan los planes departamentales es la visón regional y los mecanismos de focalización, diferenciación y especificidad de las políticas nacionales, así como los mecanismos de articulación entre la gestión nacional y departamental, y de la departamental y municipal, que resulta crucial para la definición de los marcos institucionales en los cuales se gestarán los POSPR.

3.3. Planes municipales de ordenamiento territorial

El instrumento de planificación territorial, por excelencia, es el Plan de Ordenamiento Territorial, POT (también PBOT y EOT), consagrados en la Ley 388 de 1997. Estos planes definen el marco inmediato de gestión del suelo en el nivel municipal. En consideración a que el municipio se constituye en la instancia institucional territorial central de los procesos de ordenamiento, el POT es el marco preciso con el que se debe articular el POSPR, lo cual es favorecido por el mandato que establece que las directrices

emanadas de la UPRA, por medio del POSPR, son de carácter vinculante para los municipios en la formulación y actualización de sus POT. Tal como se ha mencionado, el POSPR deberá establecer la forma como toma el marco de planeación de los POT para su formulación y la forma como define lineamientos, criterios y directrices que estos han de incorporar.

3.4. Planes locales

Los Planes de Desarrollo Municipal, que forman parte igualmente del Sistema Nacional de Planeación, establecen la visión estratégica del municipio para el período de la administración. En ellos se establecen las prioridades generales y sectoriales que serán la guía de las inversiones y planes de gestión con los cuales se proporciona el marco local de desarrollo y, por tanto, las bases de prioridad y gestión de las instituciones que intervienen en el desarrollo municipal. En términos del ordenamiento territorial y, en particular, de uso del suelo, los Planes de Desarrollo Municipal han de estar armonizados con los POT, PBOT o EOT.

3.5. Planes de cuencas

En el marco de la planeación y ordenamiento ambiental, los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas POMCAS, tienen un papel significativo en las estrategias de gestión de los recursos naturales, en particular hídricos, lo cual los vincula en forma importante con el proceso de planificación de los usos del suelo. Estos planes proporcionan un marco de significativa importancia para el establecimiento de objetivos específicos de orientación de la planificación del OSPR.

3.6. Planes sectoriales

Las políticas sectoriales se expresan en planes específicos de acción e intervención, algunos de los cuales son determinantes en el uso y la tenencia de la tierra. Entre ellos se presentan los planes de políticas ambientales, de vivienda, infraestructura, minería y sociales. El POSPR deberá considerar los puntos de articulación y los mecanismos de complementariedad con ellos.

3.7. Otros procesos de planificación

Colombia ha emprendido procesos de diagnóstico y análisis de las condiciones del desarrollo rural, con especial énfasis en el tema de tierras, que sirven de marcos de referencia para la definición de estrategias de política pública. Si bien estos ejercicios carecen de un carácter vinculante que los ubique dentro de los procesos normativos e institucionales formales, tienen un valor político de gran trascendencia y deben ser contemplados en el POSPR. Entre ellos hay que destacar el reciente Informe de Desarrollo Humano realizado con el liderazgo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, que contó con una amplia participación de actores públicos, territoriales, sociales y académicos y cuyos resultados y propuestas sirven de base para los análisis sobre la situación y futuro del sector.

CAPÍTULO 4
Diagnóstico

Foto: Cortesía Banco Agrario

upra
Unidad de Planificación Rural Agropecuaria

El POSPR debe establecer, en primera instancia un diagnóstico geoprospectivo sobre la cual parte el proceso de planificación. Este diagnóstico debe contener una imagen del estado de situación de los usos y tenencia de la tierra en dos dimensiones, una espacial y otra temporal. En el sentido espacial ha de definir una estructura anidada y jerárquica territorial, esto es, unas dimensiones nacionales, regionales y locales, en consideración a las escalas de información que sean requeridas para cada una de las fases y etapas del proceso de planificación. En el sentido temporal ha de establecer las tendencias históricas de los fenómenos asociados a la tenencia y uso de la tierra y una visión prospectiva tendencial que indique los escenarios, con las probabilidades de ocurrencia y su temporalidad.

Se requerirá un cuidadoso trabajo de exploración y evaluación de fuentes de información para todo el proceso, partiendo de la Infraestructura de Datos Espaciales de Colombia y de los trabajos adelantados desde tiempo atrás por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, así como los Institutos de Investigación del Sistema Nacional Ambiental y otros especializados. Un capítulo especial de gestión de información diagnóstica será el que se produzca a partir de los resultados del próximo Censo Nacional Agropecuario, que significará un definitivo punto de inflexión en el manejo y capacidad de los diagnósticos para el ordenamiento social de la propiedad rural.

El diagnóstico debe contemplar tres componentes básicos: (1) información consolidada, (2) un análisis geoprospectivo territorial y (3) la precisión de causas y problemas que se identifican como restricciones al ordenamiento social de la propiedad rural.

4.1. Marco y conflictos críticos

Contar con una base geoprospectiva es un paso obligado para el desarrollo de un proceso de planificación consistente y efectivo. La planificación está directamente relacionada con la capacidad de tomar decisiones sobre la posibilidad de intervenir en los procesos críticos de desarrollo que ocurren en la realidad, por tanto, estas decisiones han de ser soportadas en la mejor información disponible, de forma que se reduzca al mínimo la incertidumbre con la cual se toman dichas decisiones. El marco de información disponible se ajustará en el tiempo de acuerdo con las mejoras realizadas en los instrumentos de medición. Colombia cuenta con un acervo valioso de información dependiendo de las escalas a las cuales se producen los procesos planificadores y su subutilización es una de las debilidades tradicionales en la planificación y formulación de políticas públicas. Es por ello que el POSPR deberá tener, como presupuesto, una estrategia clara para crear una cultura de uso estratégico de información.

Sin ánimo exhaustivo se referencian a continuación, dimensiones del análisis diagnóstico que han de ser contempladas en la formulación de la base geoprospectiva, las cuales se desprenden de la consideración de los procesos críticos territoriales que enmarcan el OSPR: (1) uso, (2) producción, (3) tenencia, (4) medio ambiente, (5) brechas territoriales, (6) conflictos críticos y (7) análisis de vulnerabilidad. Estas dimensiones, su peso relativo y su injerencia sobre el ordenamiento social de la propiedad rural variarán, en relación directa con la diversidad territorial que se presenta e incrementa en la medida en que la planeación se acerca a los niveles más desagregados de la geografía, es decir, mientras más se acerca a lo local.

4.2. Evaluación de suelos

La primera dimensión contemplada responde a la necesidad de abordar la relación entre el potencial de aprovechamiento de la oferta ambiental, determinada por las condiciones intrínsecas de los paisajes y ecosistemas, y el uso efectivo que los diferentes modelos de explotación económica hacen de ellos. El punto de partida son los diagnósticos acumulados en Colombia sobre la evidente incompatibilidad de uso que se presenta en una alta proporción del territorio. La evaluación de suelos es un área de la agrología y de la ecología del paisaje que permite establecer estas relaciones y en la que el país ha acumulado una gran experiencia e información.

El primer componente es el que busca crear una visión espacial de unidades agroecológicas que permitan establecer condiciones homogéneas de atributos naturales y, por tanto, una aproximación y valoración adecuada de la oferta ambiental. Los componentes del análisis de suelos se construyen a partir de la estimación de indicadores que permiten realizar una composición de potencial basados en vegetación, clima, suelo, fisiografía e hidrografía, con lo cual se permite un análisis espacial integral. La construcción de unidades espaciales, referenciadas a estas dimensiones, permite una valoración del potencial del suelo, como fundamento de una valoración de su uso potencial.

Los componentes del análisis de suelos se construyen a partir de la estimación de indicadores que permiten realizar una composición de potencial basados en vegetación, clima, suelo, fisiografía e hidrografía, con lo cual se permite un análisis espacial integral.

4.3. Estructura productiva

El segundo componente está relacionado con el establecimiento de los usos que efectivamente se producen en los paisajes, para lo cual es necesario identificar los diferentes sistemas de producción que se desarrollan. La aproximación desde la perspectiva de los sistemas de producción consiste en un enfoque

Foto: **Cortesía** Banco Agrario

metodológico de larga tradición en Colombia, que va más allá del cultivo mismo, para identificar una combinatoria de formas de organización de la producción en torno a variables como tecnología, empresarialidad, relación con los mercados e inversión.

La ubicación espacial de los sistemas de producción permite establecer con claridad la línea de base sobre el uso que se está haciendo del suelo y precisa el diagnóstico de los procesos económicos sobre los cuales ha de intervenir el ejercicio de planificación. En particular, permite configurar el marco de actores que intervienen y la forma como se aplican los recursos endógenos del territorio y los recursos de inversión que llegan a él, entre ellos el capital financiero, social, tecnológico, natural e institucional.

4.4. Estructura de la tenencia

El tercer componente corresponde al establecimiento de la situación de la estructura de tenencia de la tierra en todas sus dimensiones, esto es: acceso, relaciones de tenencia, formalización, condiciones de usufructo, regularización, propiedades fiscales, baldíos y otros conflictos agrarios.

Una aproximación espacial a estas variables, relacionadas con la estructura, son fundamento de los requerimientos de los procedimientos agrarios que han de conducir al cumplimiento de las metas de equidad, garantía de los derechos de propiedad y racionalización de la distribución de la tierra. El análisis de la estructura de distribución de la tierra tiene dos componentes, el primero, que se expresa en los indicadores de concentración y aquellos que definen los indicadores de atomización y fragmentación, como las dos expresiones polarizantes de la irracional distribución de la propiedad.

El análisis relativo de la concentración, debe considerar las cualidades de la tierra, lo cual está expresado en las definiciones de las Unidades Agrícolas Familiares, UAF, que definen tamaños relativos a las calidades del suelo. La concentración en términos de potencial productivo, complementa cualitativamente las medidas de concentración del área, información que está disponible para Colombia gracias a las definiciones de UAF disponibles por las instituciones sectoriales.

Así mismo, la información disponible y análisis del mercado de tierras constituye una actividad central del diagnóstico, en la cual se combinan una serie de aspectos estratégicos relacionados con la tenencia, el régimen tributario, la formalización de la propiedad, y en general el acceso a la tierra.

4.5. Situación ambiental

Las presiones sobre los recursos naturales se constituyen hoy en un factor determinante de las condiciones marco de la agricultura y de otros usos del suelo, como es el caso de los servicios ambientales. La dimensión ambiental se refiere a las condiciones de sostenibilidad de los recursos naturales, referida particularmente a los aspectos críticos relacionados con el agotamiento y deterioro de los recursos y estimaciones de riesgos. La información relativa a las bases de ordenamiento ambiental, áreas de protección, zonificaciones forestales e identificación de ecosistemas estratégicos, se constituyen en un componente particular del análisis de suelos, que han de ser considerados específicamente en el diagnóstico de base del POSPR.

Sin duda uno de los aspectos claves a ser incluido dentro del diagnóstico tendrá que ver con el cambio climático y sus efectos sobre los ecosistemas y, por tanto, en sus condicionantes sobre la oferta ambiental asociada a los suelos y la tierra. Las consideraciones a ser incluidas en este componente deben incluir la información relativa a desastres naturales, mitigación y procesos de adaptación.

4.6. Brechas regionales de desarrollo socioeconómico

La diferencias de desarrollo entre los distintos espacios territoriales se constituyen en una de las dimensiones de la desigualdad que más preocupa al desarrollo, es por ello que la estimación y análisis de las brechas regionales, es un punto de partida clave para el establecimiento de metas de ordenamiento social de la propiedad rural, en particular, en la necesidad de tomar decisiones de priorización y focalización. El eje central del diagnóstico se debe basar en la identificación y estimación de indicadores de convergencia – divergencia de los factores de desarrollo entre las regiones, territorios o espacios, con énfasis en la diferencia urbano – rural.

4.7. Conflictos críticos

Colombia enfrenta la imperativa necesidad de gestionar un conjunto de conflictos no resueltos en las últimas décadas y que establecen un marco estructural de debilidades y amenazas a la gobernanza nacional sobre el desarrollo y al ordenamiento social de la propiedad rural. Por esta razón, se hace necesario contar con análisis e indicadores confiables que permitan establecer el punto

de partida en estas dimensiones. Dichos conflictos expresarán en forma concreta los ámbitos que han de ser considerados en el proceso de planeación y en el marco de gestión del POSPR, con un diagnóstico que se alimentará de los procesos analíticos que se han mencionado. La importancia de concretar la base geoprospectiva y el diagnóstico, en general, en una visión de conflictos, permite atender en forma estratégica la taxonomía de la problemática que enfrenta el desarrollo rural y a la cual ha de contribuir el ordenamiento social de la propiedad rural. Nuevamente sin pretensión de exhaustividad, se refieren los principales conflictos que se han detectado.

Será clave realizar un esfuerzo para identificar los modelos de incentivos y los intereses específicos que tienen lugar en estos procesos de decisión.

4.7.1. Conflicto de gobernanza

El funcionamiento de las instituciones democráticas en Colombia presenta debilidades en su capacidad de garantizar la democracia política y económica. Particularmente en los territorios rurales, donde se presentan grandes desafíos de desarrollo, las instituciones son débiles, están cooptadas por intereses particulares o actúan en condiciones de especial afectación por la violencia. Esto refleja un conflicto del cual se nutren casi todos los problemas, en particular porque significan una pobre capacidad para encontrar mecanismos eficientes de solución, pero principalmente, ha significado la incapacidad del Estado para mediar y regular los conflictos de tierras y la protección de los derechos de los más débiles y el interés colectivo.

4.7.2. Conflicto uso del suelo

Se refiere a las decisiones de uso y especialización de la tierra que son tomadas por los propietarios o usufructuarios, en una perspectiva de sistemas de producción. Esta visión desde el conflicto, dirige su atención a las relaciones entre las decisiones que toman los productores y las condiciones de la oferta ambiental que son base de su actividad. La incompatibilidad de uso, identificada en las fases anteriores del diagnóstico, es producto de procesos específicos de decisiones empresariales y, en medida importante, de orientaciones de política pública. Será clave realizar un esfuerzo para identificar los modelos de incentivos y los intereses específicos que tienen lugar en estos procesos de decisión.

4.7.3. Conflicto ambiental

La información sobre las condiciones de degradación o agotamiento de recursos que proporciona el diagnóstico, da la base para el análisis de los factores de presión que los determinan, entre los cuales es necesario identificar el conflicto existente entre las decisiones privadas y públicas que establecen ese modelo. Al igual que con el conflicto del suelo, este se genera a partir de estructuras con poder de decisión que han de ser detectadas, con el propósito de identificar a los actores claves y las bases de los sistemas de incentivos e intereses que los mueven.

4.7.4. Estructura de distribución de la tierra

Las manifestaciones del conflicto por la tierra son variadas, tanto como heterogéneas son las condiciones locales, regionales y territoriales de los procesos de concentración o fragmentación de la tierra. La información sobre la estructura de distribución, permite establecer la naturaleza de los conflictos regionales que se presentan y diferenciar con claridad las diferentes estrategias y procesos de gestión que tienen lugar.

El índice de concentración de la tierra, en términos de área, es de los más altos del mundo, reflejando una situación de asignación inadecuada de recursos, que expresan la coexistencia de dos extremos. De un lado, la concentración improductiva, de otro, la fragmentación ineficiente. En la base de este conflicto subyacen los muy pobres resultados de décadas de reforma agraria, lo cual ha contribuido sustantivamente a la profundización de otros conflictos y a convertirse en una barrera clara para su solución.

Este punto del conflicto de distribución y tenencia está ampliamente estudiado en el país, pero requiere de una visión diferencial de tipo espacial, ya que su naturaleza es radicalmente diferenciada a nivel regional y el fundamento de una solución pasa inexorablemente por la identificación de sus diferencias.

4.7.5. Economía ilegal

El conflicto generado por la presencia y profundidad de las economías ilegales en el territorio, es sin duda, la fuente de muchos de los más graves males del mundo rural colombiano. Este conflicto entre los sistemas de producción legal, que se constituyen en la base de los modelos democráticos de desarrollo, y la economía subterránea criminal, corrupta y contaminante de la institucionalidad pública, privada y social, tienen una expresión especial que es identificable y que ha sido estudiada en forma seria en el país. Los principales modelos de economía ilegal que afectan el ordenamiento social de la propiedad rural son la minería ilegal, el despojo y acumulación indebida de tierras, los cultivos ilícitos y diversas formas de elusión y evasión.

4.7.6. Conflicto armado

La ilegalidad en Colombia y los procesos subversivos de carácter político ideológico han creado una combinación de refuerzo que ha convertido el conflicto armado en una impronta histórica del país. La guerra colombiana tiene múltiples manifestaciones que enlazan desde los combates militares de carácter convencional, hasta múltiples formas de delincuencia y acciones terroristas que han degradado hasta el extremo el conflicto. Pero esta situación tiene igualmente una expresión territorial, con enormes y significativas diferencias entre regiones. La información disponible en el país, permite hacer una focalización y estimación de los grados de intensidad y naturaleza de la manifestación del conflicto armado, lo que genera un marco de comprensión general que permite establecer líneas de base regionales sobre la situación de la violencia. La identificación de los actores determinantes en los territorios será un factor clave para la definición de estrategias en el proceso de construcción del POSPR.

4.7.7. Conflicto en el modelo de agricultura

Los procesos de modernización y racionalización de la agricultura en Colombia viven hoy, con más intensidad que nunca, un debate acerca del modelo ideal de uso y tenencia de la tierra sobre la base del papel del agronegocio frente a la agricultura familiar y campesina. Esto se desarrolla en medio de un conflicto de carácter estratégico que condiciona la orientación general de la política pública. De un lado se encuentran los modelos agroindustriales,

basados en el monocultivo, de tipo exportador y bioenergético y la agricultura diversificada basada en pequeños y medianos productores. Estos modelos que en otros países han dado lugar a estructuras de coexistencia, en Colombia se han constituido en el eje de uno de los conflictos de intereses más significativos y determinantes de la orientación de la política pública. Pero, nuevamente, este conflicto tiene una clara expresión territorial basada en el alto grado de especialización espacial que unos y otros modelos tienen. La enorme diversidad de la distribución espacial de los sistemas de producción hace que este conflicto pueda ser localizado y analizado en términos de su relevancia específica de tipo regional. Los actores, sus intereses y modelos de decisión se pueden abordar en forma espacialmente diferenciada.

4.7.8. Estructura divergente regional

Finalmente, es importante establecer los conflictos generados entre las regiones, producto de los procesos concentradores del desarrollo, que caracterizan los procesos de cohesión territorial, esto es, de la búsqueda de convergencia. La identificación de las brechas, alcanzadas en las primeras fases del diagnóstico, permiten el establecimiento de los conflictos regionales entre los polos de desarrollo, sus áreas de influencia y los territorios excluidos o marginados de los procesos más dinámicos de desarrollo económico y social. Las brechas regionales generan conflictos de intereses claros, donde los principios de solidaridad y subsidiaridad de los modelos de ordenamiento territorial se constituyen en factores estratégicos del análisis del marco de conflictos territoriales. Son particularmente relevantes las brechas urbano – rurales y los conflictos que se generan por causa de las presiones sobre modelos de política pública convergente.

4.8. Análisis de vulnerabilidad

La información de marco y el análisis específico de los principales conflictos que subyacen al proceso de ordenamiento social de la propiedad rural permiten establecer un análisis de vulnerabilidad de los territorios y de la tierra. Para ello es necesario introducir este concepto como la expresión de la capacidad de un territorio para enfrentar la conjunción de conflictos, tanto en el uso óptimo del suelo, como en la conversión de los efectos negativos de los conflictos, hacia una capacidad de respuesta, gobernanza y dinamización de procesos generadores de cohesión territorial, ordenamiento social y territorial y potenciación de las capacidades de desarrollo.

La vulnerabilidad es el resultado de los atributos territoriales, en sus dimensiones naturales, de sistemas de producción y capitales disponibles en el territorio, y de la sensibilidad que este sistema posea frente a los diferentes conflictos que afectan su gestión. En esencia la vulnerabilidad de un sistema territorial es el resultado de la sensibilidad y la capacidad de adaptación que tenga, por ello es necesario establecer una imagen diagnóstica de esta capacidad, para determinar la naturaleza de los problemas que debe enfrentar el ordenamiento social de la propiedad rural, definiendo los aspectos en los cuales será estratégico orientar las intervenciones. Se debe tener presente que el POSPR debe identificar los procesos que permitan reforzar las dinámicas positivas del territorio, y del uso y tenencia de la tierra en él, y no sólo la construcción de una imagen de situación ideal de uso y tenencia. En otras palabras, se busca una visión pragmática, realista, de influencia en la capacidad adaptativa de los sistemas frente a los conflictos, antes que el modelaje abstracto de un modelo ideal de uso y distribución de la tierra.

4.9. Tipologías territoriales

El análisis realizado hasta este punto proporciona la base de información objetiva, técnica, científica, estadística, geoespacial, sociopolítica e institucional de la situación, estado del arte o línea de base del proceso de construcción del POSPR. La utilización y aplicación de modelos de análisis espacial, con el uso intensivo de la geomática, permitirá establecer un marco diferenciador del universo de planificación, el cual ha de expresarse en una tipología territorial que servirá de base para la estructuración del proceso de planificación.

Los criterios de clasificación de las categorías territoriales, relativas específicamente a la problemática asociada a un modelo de ordenamiento y gestión social de la propiedad rural, serán el resultado de la evaluación de esta primera fase de diagnóstico y se debe expresar en un instrumento de clasificación y tipologías que permita, en todas las fases de la planeación, mantener la claridad de la diferenciación espacial, regional y territorialidad de la naturaleza de las estrategias de ordenamiento social de la propiedad rural que se requerirán.

De igual forma, estas tipologías permitirán establecer un marco instrumental operativo para los procesos sociales, participativos, donde la información integrada en el diagnóstico, podrá ser contrastada con las visiones, conocimientos expertos y vivenciales de los actores territoriales en un proceso flexible de discernimiento y enriquecimiento.

CAPÍTULO 5
Análisis geoprospectivo territorial

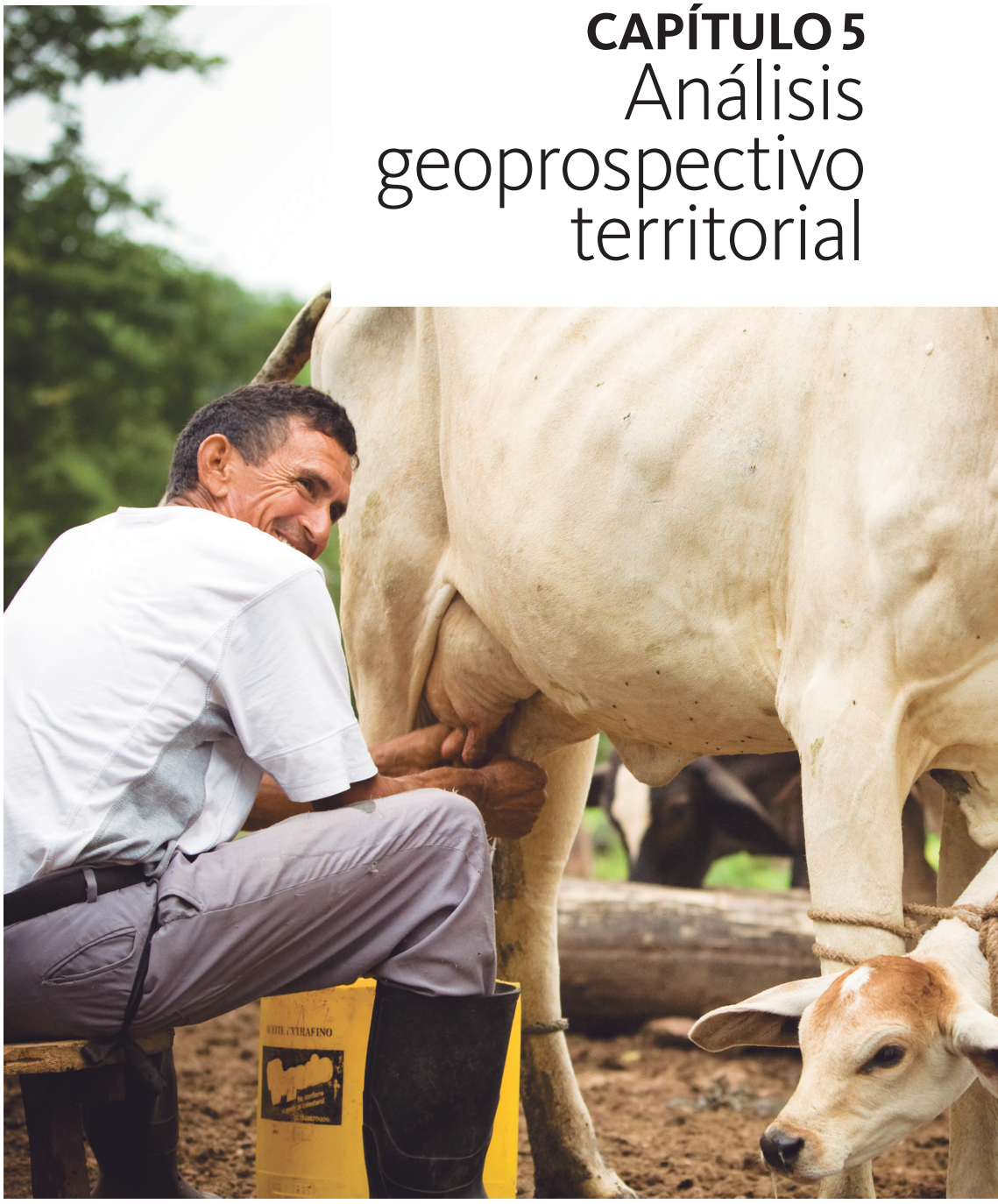

Foto: Cortesía INCODER

upra
Unidad de Planificación Rural Agropecuaria

El eje metodológico que orienta el proceso de formulación y elaboración del POSPR es la geoprospectiva, que se basa, en su expresión más simple, en un ejercicio de previsión de futuros con una expresión espacial, territorial. Dada la complejidad de los sistemas territoriales y sus modelos de desarrollo, a la cual no escapa el ordenamiento de la propiedad, la construcción de escenarios de futuro tiene implicaciones metodológicas que demandan de herramientas facilitadoras o simplificadoras, que han sido establecidas en el proceso metodológico de planificación.

El POSPR deberá establecer con precisión la naturaleza del ejercicio planificador que se ha servido de las técnicas de planificación geoprospectiva y los resultados de los ejercicios realizados con la convocatoria y participación de los actores claves. Este proceso, medular de la planificación, define los componentes esenciales reflejados en (1) tendencias, (2) procesos críticos y acciones, (3) actores y (4) escenarios.

5.1. Tendencias

Tomando como base la información objetiva generada en el diagnóstico, el análisis de vulnerabilidad y los conflictos claves, se identificarán las tendencias que indican la dirección, intensidad y localización de las principales dimensiones que afectan el uso y la tenencia de la tierra, en consideración a los escenarios de desarrollo y sus dinámicas internas. Las tendencias expresan la localización, probabilidad de ocurrencia y temporalidad de los procesos que es posible pronosticar en el horizonte temporal de la planeación. El ejercicio de identificación de tendencias es de carácter participativo, esto es, involucra la intersubjetividad de los actores territoriales, de sus conocimientos particulares, de sus creencias, incentivos, visiones y vivencias.

Las tendencias se construyen, y así deben quedar expresadas en la estructura del POSPR, en torno a las dimensiones, variables y componentes claves identificados a lo largo del proceso de diagnóstico, adicionando aquellas que surjan del proceso participativo. Las dimensiones identificadas estarán referidas, entonces, a las tendencias en cuanto a las condiciones de la oferta ambiental, la estructura productiva, la estructura de la tenencia, la situación ambiental, el desarrollo socioeconómico y los diferentes conflictos en los que converge la dinámica territorial.

Las tendencias responden a la primera expresión del proceso geoprospectivo que busca establecer qué y dónde ocurrirá si no hacemos ninguna modificación en los comportamientos, compromisos y decisiones que toman aquellos que intervienen en cada uno de los procesos.

5.2. Procesos críticos y acciones

Con el propósito de diferenciar la naturaleza y lógica de configuración de los procesos que tienen lugar en el sistema territorial asociados a la tierra y de sus impactos, es necesario establecer, las secuencias de decisiones que determinan el comportamiento de las dimensiones claves analizadas, a partir del análisis tendencial. Esto implica la definición y selección de los procesos críticos, determinantes, aquellos que cargan la mayor capacidad de influencia en los resultados finales de las dinámicas analizadas en las tendencias.

Los procesos críticos que concurren en el territorio se desprenden de las dinámicas ambientales, económicas, sociales, institucionales o culturales que conforman las dimensiones múltiples del territorio.

Es claro que ante una estructura compleja de sistemas, coexisten muchos procesos simultáneos, correlacionados e interdependientes que deben ser evaluados y jerarquizados en forma estratégica. Será necesario establecer cuáles son esos procesos claves sobre los que es necesario focalizar la atención por su peso en la configuración de las tendencias analizadas.

El resultado de esta fase de identificación de procesos críticos se expresa en las acciones, comportamientos o decisiones, como se ha mencionado, que tienen la posibilidad de transformar las tendencias, es decir de transformar la realidad. Es sobre estos procesos, que emergen del trabajo de integración de la información dura, basada en información estadística, geográfica o documental verificable; y respaldado con la percepción intersubjetiva de los actores territoriales, y del ejercicio de análisis de tendencias geoprospectivas, que se han de concentrar en las estrategias que conforman la ruta de gestión y planificación.

Este componente debe expresar las dimensiones de actuación en las cuales se pueden introducir cambios concretos, o al menos, explícitos. Su presentación deberá responder con la estructura de los componentes de análisis de vulnerabilidad, análisis de suelo, estructuras de tenencia, procesos productivos y conflictos críticos.

5.3. Actores

El análisis de las condiciones tendenciales de los procesos que afectan el ordenamiento social de la propiedad rural, permite identificar la estructura de toma de decisiones que podrían afectarlas o incidirlas, ajustarlas, modificarlas, reforzarlas o contrastarlas, dentro de los procesos críticos. Pero las decisiones son expresión

o manifestación del poder de los actores con capacidad de hacerlas realidad, es decir, de actores determinantes. Identificar a estos actores es un aspecto central de la estrategia geoprospectiva, ya que determina los escenarios de negociación que permitirán hacer de la planeación geoprospectiva un instrumento generador de acuerdos, pactos y compromisos.

Un mapa de actores territoriales, institucionales, públicos, privados o de la sociedad civil, permitirá establecer el marco de gobernanza del ejercicio planificador, conducente a que el plan, atienda a su carácter vinculante por la vía de la mayor legitimidad política, antes que normativa.

El inventario y caracterización de los actores permitirá establecer las bases para las propuestas de implementación y gestión del POSPR, por tanto este componente deberá ser explícito en el peso y responsabilidad de los actores intervinientes y de sus derechos y deberes en relación con la doble naturaleza del OSPR, esto es, garantía de derechos de propiedad y garantía de la función social de la propiedad.

5.4. Escenarios

La construcción de escenarios de futuro se basa en un ejercicio de negociación de compromisos y responsabilidades de los actores claves sobre las acciones en los procesos críticos que permiten establecer las consecuencias previsibles de afectación a las tendencias, como producto de decisiones específicas. Más allá que un escenario deseado o posible, se trata de construir escenarios plausibles con base en la construcción hipotética de decisiones, intervenciones y acciones específicas. Los escenarios resultan de un ejercicio interactivo basado en el modelo de sensibilidad y vulnerabilidad territorial, frente a los procesos que afectan el ordenamiento de la propiedad.

Los escenarios corresponderán a la definición de la probabilidad, temporalidad y localización de los efectos que diferentes decisiones y transformaciones pueden tener sobre los procesos que conforman el marco de gestión de la estructura de tenencia y los patrones de uso de la tierra. La construcción de los escenarios corresponde al proceso participativo plural de actores. Debe reflejar el efecto o impacto que tendrán los cambios en la gestión ambiental de los recursos naturales y la oferta ambiental, de la organización de los sistemas productivos, de los procedimientos agrarios, de la gestión de la política e inversión pública y de los factores críticos de los conflictos territoriales identificados, priorizados y territorializados.

CAPÍTULO 6
Formulación estratégica del POSPR

Foto: Cortesía INCODER

upra
Unidad de Planificación Rural Agropecuaria

Foto: **Cortesía** MADR

Tomando como base los resultados del diagnóstico y la geoprospectiva, se disponen de los fundamentos para la definición estratégica de un Plan que contenga los elementos que orientarán el proceso de OSPR a nivel nacional. Esta estrategia debe contener (1) consecuencias de la actual estructura de tenencia y uso de la tierra, (2) los fundamentos teleológicos, (3) las estrategias, (4) los instrumentos de intervención pública y (5) las acciones.

6.1. Consecuencias de la actual estructura de tenencia y uso de la tierra

La fase diagnóstica ha de concluir con la precisión sistematizada de las barreras o problemas que enfrenta la relación entre el ordenamiento de la propiedad y el desarrollo territorial, en todas sus vertientes, centradas en la relación entre el uso y tenencia de la tierra y el propósito último de garantía de derechos y función social de la propiedad y la economía. Para ello el POSPR deberá contener una definición, conclusiva del diagnóstico, que se expresa en (1) problemas y (2) árboles de causalidad.

6.2. Problemas

Los problemas son una forma de presentar las conclusiones del ejercicio completo de diagnóstico, luego de la asignación de prioridad que resulta del proceso de construcción de escenarios. La forma de expresar los problemas debe responder a la identificación de impactos, de consecuencias, que denoten los efectos indeseables de las situaciones que afectan un adecuado ordenamiento social de la propiedad rural, en cumplimiento de sus objetivos básicos.

Si bien, la definición de los problemas responderá flexiblemente al ejercicio participativo, es posible establecer que estos han de estar relacionados claramente con el marco estructurante del diagnóstico en su conjunto y, especialmente, con los diferentes conflictos que afectan el ordenamiento y el desarrollo de los territorios.

Los problemas expresarán claramente la naturaleza, dimensión, temporalidad y localización de los rezagos existentes en el logro del objetivo de equidad y justicia en la distribución de la tierra y en su uso óptimo.

6.3. Causas

El análisis diagnóstico desarrollado permitirá establecer las líneas de causalidad de los problemas identificados, esto es, debilidades, intereses, incentivos, faltas de capacidad y otros factores que explican la presencia de los problemas identificados. Igualmente, las causas deben reflejar las condiciones estructurales que explican los problemas definidos, originados en la dotación de recursos y otros factores que se consideran inalterables. Las causas deben diferenciar, en consecuencia, aquellos aspectos sobre los cuales se considera que es posible establecer una línea causal susceptible de ser modificada por medio de decisiones, nuevas responsabilidades e intervenciones.

Las líneas de causalidad expresan concretamente las conclusiones del diagnóstico, del análisis de tendencias, del análisis geoprospectivo, de generación de escenarios e identificación de procesos, actores y acciones.

6.4. Teleológico

Este componente del POSPR comprende las definiciones de propósito, objetivo y orientación general del Plan. Se trata de especificar con precisión aquello que se desea alcanzar con el ordenamiento social de la propiedad rural. Se trata del logro de un consenso basado en el conocimiento colectivo alcanzado por medio de la aplicación de los procesos de diagnóstico y análisis geoprospectivo.

6.5. Visión

La definición de un futuro a alcanzar, se constituye en el horizonte que guía la definición de acciones, estrategias y compromisos que conformarán el POSPR en su conjunto. Esta visión debe estar expresada en forma precisa, ligada al alineamiento del proceso de planeación, los escenarios y los actores y sus compromisos de acciones. Dado que se basa en procesos precisos de geoprospectiva, la visión debe ser precisa en cuanto a objetivo, propósito, fines y metas verificables.

La visión es una imagen objetivo que debe tener concreción y precisión para lo cual se deberán considerar el modelo de desarrollo regional, el modelo de desarrollo rural y el papel de la tierra en estos.

6.5.1. Modelo de desarrollo regional

Tal como se ha establecido, el ordenamiento social de la propiedad rural forma parte integral del ordenamiento territorial, razón por la cual la visión ha de guardar coherencia con las visiones de desarrollo regional que se han establecido en el país. Colombia cuenta con un marco de objetivos regionales ampliamente especificado en el Plan Nacional de Desarrollo y en los marcos normativos que se relacionan con los aspectos territoriales. Por ello el marco regional, servirá para precisar la visión territorial y de ordenamiento de la propiedad, atendiendo particularmente a las metas de cohesión territorial, expresadas como estrategias de convergencia territorial.

6.5.2. Modelo de desarrollo rural

El segundo marco que debe considerar la visión está expresado en el modelo de desarrollo rural que aborde el país y que hoy está particularmente sobre observación y debate. Si bien existe un marco normativo y una visión general sobre el desarrollo rural, este no cuenta con un marco de visión de largo plazo, como ocurre con el desarrollo regional. La visión expresada en el POSPR deberá asumir una postura de visión sobre el modelo de desarrollo rural al cual pretende contribuir, y que se puede desprender de una definición normativa pública, o de un consenso de actores que resulte del proceso de geoprospectiva.

6.5.3. Papel de la tierra

Dentro de un marco claro de visión de futuro del desarrollo regional, territorial y rural, corresponde establecer la especificidad de la imagen de futuro del papel que la tierra ha de jugar en la configuración de un desarrollo equilibrado y armónico, de acuerdo con estas visiones de sociedad que se establecen en los marcos generales. La tierra cumplirá un papel clave en términos de sus dos objetivos centrales: equidad en la tenencia, racionalidad en el uso y máximo beneficio social en su explotación, todos ellos como contribución a un objetivo máximo de desarrollo.

Para determinar la estructura y componentes de un Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en Colombia, es fundamental tener un norte en términos de los grandes objetivos que el Gobierno y la sociedad en general tienen sobre el futuro de este territorio en términos de: capacidad de contribuir al logro de la paz; sus objetivos redistributivos; sus posibilidades de aportar a un mayor crecimiento de la economía y a variables como

exportaciones, aumento de la competitividad del país; su papel en la oferta de bienes ambientales y en la construcción de equidad actual e intergeneracional; y los caminos deseables para lograr esta multitud de objetivos.

Sin embargo, para lograr determinar los componentes de dicho Plan es necesario reconocer y analizar la gran contradicción que enfrenta la sociedad colombiana frente a la reconstrucción del campo colombiano. Y esta contradicción obedece claramente al doble discurso del Gobierno actual, que tiene sus seguidores en el país, sobre el modelo de desarrollo rural de Colombia. Objetivamente es necesario destacar que el Gobierno ha fijado una posición en la Habana y otra en los proyectos de Ley en curso, que serán presentados próximamente para su debate y aprobación en el Congreso de la República.

6.6. Metas

A partir de la visión, como fundamento teleológico, que establece el escenario futuro sustentado en el ejercicio geoprospectivo, se deben establecer los componentes específicos que conforman la visión, esto es, la precisión de finalidad, propósito, metas, indicadores, medios de verificación y supuestos de viabilidad. Las metas precisas ayudarán a establecer con claridad la orientación general del POSPR, y serán formulados con base en indicadores y análisis creados en el proceso de construcción de escenarios.

Formular la visión y establecer sus metas, en forma posterior al consenso diagnóstico y a la construcción participativa de escenarios, permite establecer con precisión los alcances temporales y espaciales.

Las metas deben ser expresadas en términos concretos, basados en la línea de base, las tendencias y los escenarios construidos, y han de expresarse de forma que se puedan representar por medio de indicadores unívocos, claros, medibles y que permitan establecer un compromiso de resultados e impactos, que puede ser evaluado durante su evolución en el tiempo. Los indicadores podrán ser de diversa naturaleza, pero siempre deberán estar expresados en concordancia con la información generada en los procesos de diagnóstico y geoprospectiva de construcción de escenarios.

En este aspecto, el POSPR deberá establecer con precisión las fuentes de información que alimentarán la definición de metas y sus sistemas de seguimiento y rendición de cuentas. Las bases de información, en particular un plan específico de análisis y uso del próximo Censo Agropecuario, la información catastral, geográfica y estadística disponible para la elaboración de los indicadores que han de reflejar las metas y establecer los mecanismos para su seguimiento.

Los medios de verificación establecen las técnicas específicas para realizar la comprobación de las metas a ser alcanzadas, las cuales deberán estar establecidas en forma explícita en el Plan, especificando la forma de estimación y las fuentes de las cuales se proveerán los datos para su cálculo o descripción, si estas no fueran cuantitativas.

Las metas deberán estar sustentadas en los fundamentos de viabilidad, basadas en la verosimilitud que surge de los supuestos que respaldan las definiciones de alcances y logros esperados por el Plan y deberán ser establecidos en forma concreta y verificable como soporte de las definiciones de metas que desglosa la visión, propósito, objetivo y fines del POSPR. Nuevamente, estos supuestos y la factibilidad de lograr las metas, se basa en los ejercicios de diagnóstico y geoprospectiva.

6.7. Estrategias

El componente estratégico recoge el componente central del POSPR en cuanto determina el modelo de intervención que se aplicará para el logro de los objetivos y el alcance de las metas, en función de la visión establecida. Las estrategias surgen como aplicación de los modelos de interpretación de las tendencias y de los escenarios de futuro construidos, tomando como base los procesos priorizados como determinantes de las causas de los problemas que impiden que las tendencias naturales se dirijan a la visión establecida.

Las estrategias son decisiones basadas en la comprensión de los modelos de gestión de las estructuras de tenencia y uso de la tierra y su relación con el logro de los objetivos inherentes al ordenamiento social de la propiedad rural, esto es, equidad y justicia en la tenencia y uso óptimo del suelo. En un proceso de corresponsabilidad entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado, las estrategias contienen los compromisos y cambios que cada uno de los participantes ha manifestado en el proceso geoprospectivo.

El sentido estratégico implica una tarea de selección de rutas de intervención, antes que una definición exhaustiva de todas las acciones a ser desarrolladas por los participantes, sean estos privados o públicos. Esta selección se basa en aquellas acciones que tendrán el mayor impacto transformador, la mayor capacidad de enfrentar las causas de los problemas definidos en el proceso de planificación. El componente estratégico se traducirá en el establecimiento de los ejes de intervención y las líneas estratégicas de acción.

Las estrategias deberán relacionarse adecuadamente con el fin que responde a los impactos finales que se obtendrá con el esquema de intervención, específicamente referidos a los objetivos últimos de desarrollo; el propósito que establece los objetivos

esperados por las acciones que serán desplegadas a partir del Plan, específicamente en cuanto al ordenamiento social de la propiedad rural, esto es, en tenencia y uso de la tierra; y los resultados como objetivos específicos y descripción de las transformaciones o cambios que se desprenderán como resultado directo de las acciones contenidas en el Plan. Estos serán los fundamentos de las acciones específicas reflejadas en ejes de intervención y líneas estratégicas de acción.

El carácter multisectorial y multidimensional de los sistemas territoriales, así como de los componentes de intervención en el ordenamiento social de la propiedad rural, conducen a la necesidad de establecer los ejes de intervención en respuesta a la naturaleza específica de las causas de los problemas que afectan o restringen el logro de la visión planteada y que han sido definidos en los árboles de problemas y causas extraídos del modelo geoprospectivo.

Los ejes de intervención tienen relación con la estructura de actores y acciones que se han definido, permitiendo establecer con claridad las áreas de actuación. Es importante considerar en este punto que el logro de las metas de un adecuado ordenamiento social de la propiedad rural, será el producto de las acciones de diversos actores, sectores y niveles territoriales, por ello los ejes de intervención deberán permitir focalizar los protagonismos de cada instancia, sea esta sectorial (ambiente, agricultura, infraestructura, información, etcétera) o de naturaleza institucional (pública, empresarial, organizaciones de productores, sociedad civil, etcétera) o de carácter territorial (nacional, regional o local).

Las líneas estratégicas definen las acciones específicas que se realizarán en cada uno de los ejes de intervención, sus objetivos específicos, resultados esperados y estructuras de operación.

6.8. Instrumental de política pública

Las herramientas e instrumentos con los que cuenta el Estado para el desarrollo del POSPR está determinado por el conjunto de políticas públicas que afectan directamente los procesos que se relacionan con el ordenamiento social de la propiedad rural, esto es con el uso del suelo y las estructuras de tenencia de la tierra. El Plan deberá considerar en sus estrategias todo el conjunto de instrumentos, priorizando, focalizando y orientando formas de aplicación e intervención. Para ello será necesario establecer dos matrices de instrumentos, el primero en la categoría general de políticas públicas y el segundo en el de instrumentos específicos.

Foto: Cortesía INCODER

6.8.1. Matriz de políticas públicas

Las políticas públicas que afectan los procesos asociados al logro de los objetivos de ordenamiento de la propiedad incluyen al menos tres conjuntos amplios de gestión pública. El primero referido al ordenamiento territorial, particularmente en lo relativo a procesos de descentralización y fortalecimiento de las capacidades territoriales de gestión y desarrollo de las responsabilidades locales frente a temas como el ordenamiento del suelo, y a la gestión del desarrollo rural, en específico. Los procesos de ordenamiento contenidos en los POT son una estrategia concreta de aplicación del POSPR y, por tanto, se deberán establecer las relaciones específicas con esta política pública. Lo mismo ocurrirá con las políticas de ordenamiento ambiental, particularmente por las estrategias regionales que determinan zonificaciones especiales, medidas de intervención en la protección del patrimonio natural y en la regulación del suelo. Otras políticas igualmente relevantes son las referidas a las estrategias de consolidación o de desarrollo regional y local en áreas estratégicas de la geografía nacional.

Pero, sin duda, las políticas públicas que más directamente se relacionan con el OSPR, son las relativas al desarrollo rural, en su concepción más integral, es decir, aquella que aborda el enfoque territorial, como es la que caracteriza a Colombia. Dentro de esta política se integra un conjunto de componentes de mayor especificidad, comenzando por la estrategia de reforma agraria, que cuenta con un marco específico y que está sujeta a un intenso proceso de debate y reformulación. Particularmente importante es la estrategia de restitución de tierras y las tradicionales de desarrollo alternativo.

Igualmente, forman parte de las políticas de desarrollo rural, las políticas sectoriales agropecuarias que tendrán un papel clave en los procesos de ordenamiento social de la propiedad rural. Entre ellas se cuentan las políticas de financiamiento, tecnología, asistencia técnica, comercialización y desarrollo de capacidades.

6.8.2. Matriz de instrumentos de ordenamiento de la propiedad

Adicionalmente al marco programático que se desprende de las políticas públicas, el POSPR deberá establecer una matriz de instrumentos con los cuales se dotará de las herramientas concretas de intervención que son propias del ordenamiento de la propiedad. La gestión de estos instrumentos proporcionará la fuerza específica del Plan, ya que su orientación está determinada directamente por las estrategias definidas por este, a diferencia de los instrumentos correspondientes a políticas que convergen, como las mencionadas arriba, pero sobre las cuales hay procesos de mediación más amplios para influir en su aplicación.

El establecimiento de criterios específicos de carácter técnico a ser aplicados en los POT, se constituye en uno de los instrumentos concretos de enorme poder de injerencia en el ordenamiento de la propiedad rural.

El segundo conjunto de instrumentos corresponde a la aplicación de los procedimientos agrarios en consonancia con las estrategias definidas por el POSPR, que se constituyen en las orientaciones prácticas concretas, definiendo los criterios, parámetros y orientaciones de su desarrollo, en correspondencia con las estrategias definidas. Particularmente serán claves las definiciones de prioridad y focalización, en el marco de una programación estratégica regionalizada y ajustada a las tipologías territoriales. Esto definirá nuevas agendas para los procesos de clarificación de la propiedad, regularización, deslinde de tierras de la Nación, extinción de dominio, recuperación de predios indebidamente ocupados, uso y manejo de playones y sabanas comunales y procesos de enfoque ambiental e interés nacional, tal como se establece en la agenda de gestión del INCODER.

El tercer componente de instrumentos, está relacionado con los otros componentes del desarrollo rural y que están comprometidos como fomento y complemento a los procesos de distribución de tierras que se realizan en el marco de reforma agraria. El crédito, las subvenciones, los servicios tecnológicos, adecuación de tierras, investigación, dotación de infraestructura y otros bienes públicos, como institucionalidad y educación, deberán alinearse en los procesos de ordenamiento social de la propiedad rural.

CAPÍTULO 7
Líneas programáticas

Foto: Cortesía MADR

El POSPR deberá establecer una programación específica de acciones, responsabilidades y presupuesto de requerimientos para la realización de las estrategias definidas. A manera indicativa, como producto de las discusiones realizadas en el proceso de la concepción y diseño del marco para la formulación del POSPR se han establecido los componentes básicos de las acciones que formarán parte del Plan.

7.1. Político institucional

7.1.1. Gestión del territorio y creación de gobernanza

Transición territorial

Orienta el ordenamiento desde la oferta político-institucional para la transición de los territorios hacia un modelo de desarrollo incluyente y equilibrado a nivel urbano-rural. Tiene los siguientes principios estratégicos:

- Construcción de confianza mediante mecanismos de participación de la sociedad rural, para la construcción de procesos más democráticos en los territorios.
- Empoderamiento de la población rural sobre el actuar institucional, el cual debe generar oferta con base en políticas direccionadas y no por demanda.
- Promoción de pactos territoriales con inclusión de todos los actores para dar fuerza al actuar institucional.
- Direccionamiento de la transición para todos los demás programas.

Diagnóstico transversal compartido y reconocimiento territorial

Orienta el ordenamiento, desde la definición de los límites y características de los territorios, de manera transversal sobre todas las dimensiones territoriales, y busca el reconocimiento político institucional de los mismos. Se centra en los siguientes principios estratégicos:

- Con jurisdicción nacional, pero con operación territorial.

- Concibe el diagnóstico desde el territorio, conforme a la multidimensionalidad del mismo, partiendo del territorio como unidad de análisis, como sujeto de reconocimiento y de actuar institucional, y como sujeto de políticas públicas.
- Realiza la caracterización socioeconómica y ambiental sobre la realidad de uso, uso eficiente, aptitud, vocación, conflicto, tenencia y propiedad, cauces y caudales de fuentes hídricas, mercado de tierras, estado de adecuación de tierras, manejo ambiental, funcionalidades y potencialidades de suelo y subsuelo.
- Orienta las decisiones político institucionales sobre los territorios.
- Clarifica la presencia y ausencia del conflicto armado y orienta el ordenamiento territorial del conflicto con base en esta.
- Promueve la participación de los sectores público y privado para el ordenamiento territorial.

Articulación y armonización institucional territorial

Impulsa el ordenamiento, desde la promoción y direccionamiento de la oferta institucional en los territorios, de manera articulada y armónica, sobre la base de una inversión dirigida a lo estratégico para el territorio, y no por demanda. Tiene los siguientes principios estratégicos:

- Con jurisdicción nacional y operación territorial.
- Convocatoria, articulación y armonización a través del POSPR, de la oferta institucional territorial, para racionalización de uso de suelo y subsuelo buscando el equilibrio urbano - rural en el territorio
- Fortalecimiento de las estructuras de formalización, regularización, restitución, procedimientos agrarios y procesos ambientales.
- Convergencia de programas e instrumentos direccionados a la atención de grupos vulnerables, ancestrales y de género que promuevan el relevo generacional y una estrategia de poblamiento territorial armónica.
- Promoción de la integración Catastro - Registro en los territorios
- Coordinación de las diferentes instancias del Estado: INCODER, el poder judicial, la Superintendencia de Notariado y Registro, para hacer seguimiento sobre los derechos de propiedad.

7.1.2. Gestión de información territorial

Información territorial

Provee la información pertinente con la escala adecuada, para el ordenamiento territorial, donde en tiempo real se tengan todos los recursos de información producidos por las diferentes entidades (IGAC, IDEAM, INCODER, Corporaciones Autónomas Regionales, etc.). Cuenta con los siguientes principios estratégicos:

- Con jurisdicción nacional y operación territorial.
- Gestión de la información, teniendo el territorio como unidad de consolidación de la misma.
- Obtiene, procesa y distribuye de manera confiable y oportuna, la información necesaria para el ordenamiento, haciendo especial seguimiento a distribución y concentración de la propiedad, despojo y restitución, mercado de tierras, baldíos y adjudicaciones, formalización de tenencia, procedimientos agrarios, caracterización socioeconómica y ambiental, inversión extranjera, uso de suelo y subsuelo, uso eficiente, aptitud, vocación, conflicto, tenencia y propiedad, cauces y caudales de fuentes hídricas, mercado de tierras, estado de adecuación de tierras, manejo ambiental, funcionalidades y potencialidades de suelo y subsuelo.

- Recopila y documenta los avances y la producción de ciencia y tecnología territorial, con especial énfasis en los saberes territoriales ancestrales.
- Alimenta de manera permanente y actualizada, el observatorio de tierras y territorios de la nación.

7.2. Económica

7.2.1. Regularización del mercado de tierras

Regulación, incentivos y priorización de la inversión sobre el uso de suelo y subsuelo territorial

Regula el ordenamiento, a partir de la definición, orientación y priorización del uso eficiente del suelo y el subsuelo en los territorios. Se fundamenta en los siguientes principios estratégicos:

- Con jurisdicción nacional y operación territorial.
- Promoción de creación de impuestos, sanciones e incentivos al uso eficiente del suelo y el subsuelo, considerando la presión social existente en los territorios y en armonía con un modelo de desarrollo rural incluyente.
- Preservación de la observancia debida de normas laborales y ambientales en relación con el uso de suelo y subsuelo de los territorios.
- Medición sobre actividades y externalidades del territorio, cuantificando costo/beneficio de usos adecuados/inadecuados y eficientes/ineficientes del suelo como soporte a la toma de decisiones.
- Promoción de una adecuada distribución de los recursos en los territorios.
- Priorización de la inversión a nivel territorial, enfatizando la infraestructura de caminos vecinales y rurales.
- Definición y priorización de áreas para explotación minera, agrícola y ganadera.
- Promoción de desarrollo de estudios actualizados de productividad y sostenibilidad.
- Impulso a la normatividad sobre la inversión extranjera en los territorios.
- Direccionamiento objetivo de la empresarización territorial.
- Cierre de la frontera agrícola.
- Fomento a la formalización, identificación de baldíos y avance en procedimientos agrarios.

Mercado territorial de tierras

Fomenta el ordenamiento de la propiedad sobre los verdaderos derechos de propiedad, considerando desplazamiento, poblaciones ancestrales, tenencia y distorsiones del mercado de tierras. Tiene los siguientes principios estratégicos:

- Generación de transparencia, equilibrio y equidad en las transacciones que se realicen sobre la propiedad rural.
- Promoción del restablecimiento del derecho a población desplazada y despojada
- Impulso a la clarificación de los derechos de propiedad rural.

7.2.2. Mejoramiento de acceso a tierras

Progreso del acceso a tierras y desarrollo de zonas estratégicas

Realiza ordenamiento con la promoción de alternativas de acceso y uso sostenible y sustentable, mediante modelos innovadores de explotación del suelo; y fomenta el desarrollo de zonas especiales (ZRC, ZDE, etc.). Se fundamenta en los siguientes principios estratégicos:

Foto: Cortesía MADR

- Diseño de modelos de acceso que no requieran necesariamente afectación a la propiedad como los arrendamientos, comodatos y permisos de uso.
- Impulso al uso eficiente del suelo.
- Favorabilidad para grupos vulnerables, género y relevo generacional.
- Impulso y desestigmatización de las zonas especiales (ZRC, ZDE, etc.).
- Jurisdicción nacional con operación territorial.
- Fomento a la restitución y desconcentración de la propiedad.

7.2.3. Observatorio nacional de tierras

Observatorio nacional de tierras y territorios

Fomenta la vigilancia sobre usos, potencialidades, conflicto de suelo y subsuelo, procedimientos agrarios y derechos de la propiedad rural.

El observatorio lo liderará la UPRA y será alimentado con información territorial vigente y actualizada, a través del Sistema Nacional de Información Territorial.

7.3. Social

7.3.1. Reconocimiento a derechos e inclusión

Inclusión territorial

Establece ordenamiento desde la inclusión de la población de los territorios a los servicios del Estado, mediante el diseño de una oferta institucional territorial articulada, para reducción de la pobreza y atención en vivienda, seguridad, apoyo psicológico, educación, salud y nutrición, considerando atención diferenciada de grupos vulnerables ancestrales y género. Tiene los siguientes principios estratégicos:

- Promoción de políticas sociales para inserción de la sociedad en conflicto.
- Impulso a modelos sociales de reinserción, perdón, olvido, atención a víctimas y restitución.
- Fomento de la integración de los territorios.
- Vigilancia de la responsabilidad social empresarial en los territorios, considerando la vinculación del sector privado.

› Derechos

En escenario sin acuerdo, predomina el modelo excluyente de grandes empresas y minería como prioridad.

7.4. Ambiental

7.4.1. Promoción de uso adecuado de suelos y regulación ambiental

Promoción de uso adecuado del suelo y regulación ambiental territorial

Impulsa el ordenamiento con la promoción de una regulación sólida para el uso adecuado de suelo y subsuelo, cuantificando los servicios ambientales con concordancia territorial. Tiene los siguientes principios estratégicos:

› Integración del tema ambiental con el territorial.
› Protección de las zonas de un equilibrio ecológico débil.
› Atención al cambio climático.

7.5. Cultural

7.5.1. Promoción de la identidad cultural y coexistencia pacífica

Fortalecimiento de las relaciones socioculturales, la identidad cultural y la coexistencia pacífica territorial

Establece ordenamiento con el fortalecimiento de las relaciones socioculturales en los territorios, de manera que les permita seguir construyendo su identidad propia y promoviendo la coexistencia pacífica y creativa. Tiene los siguientes principios estratégicos:

› Fomento de la cultura de rendición de cuentas.
› Apoyo a las especificidades y formas de hacer las cosas ancestrales.
› Inhibición de la cultura del miedo, el silencio y la improvisación.

CAPÍTULO 8
Evaluación y seguimiento

Foto: Cortesía MADR

Se deberá establecer una estrategia específica de evaluación y seguimiento que garantice que el ciclo permanente de planeación pueda monitorear el avance del POSPR e introducir los ajustes que se requieran, así como los procesos de rendición de cuentas y control social, tal como lo establece el Sistema Nacional de Planeación.

El ejercicio político implica un sistema de delegación de poder desde la sociedad y los ciudadanos hacia el Estado, bajo principios y mecanismos de representación democrática. La institucionalidad pública desarrolla el mandato social por medio de políticas públicas, de las cuales debe dar cuenta a su base, para que ella ejerza el control social. Este mecanismo de rendición de cuentas es la esencia del ejercicio político democrático y se constituye en el más importante objetivo de los procesos de evaluación de las políticas.

La complejidad de gestión del Estado tiene expresión en la compleja red institucional que lo constituye y que participará en el desarrollo del POSPR. Estructuras normativas, organizacionales y de gestión, hacen que el cumplimiento de las metas del desarrollo y del bienestar, se realice por medio de una estructura diversa de actores, procesos, decisiones, inversiones, intervenciones y liderazgos, que involucran múltiples mecanismos de gestión pública. Esta complejidad exige la existencia de mecanismos de seguimiento, monitoreo, evaluación y sistematización, de forma que se pueda llevar un recuento de las acciones, que logre grados crecientes de eficiencia e impacto. Este es el otro justificante de la evaluación de las políticas públicas.

En esencia, rendición de cuentas y eficiencia del Estado son los pilares que obligan a la creación de una cultura de evaluación.

Cada vez son mayores las exigencias sobre los procesos de evaluación de las políticas públicas y más reconocida la validez de la incorporación de procesos evaluativos dentro de la gestión pública. Las demandas por resultados, la necesidad de mostrar impactos, la calidad del gasto público y la eficiencia del aparato institucional, son algunas presiones que se ejercen sobre los responsables de la formulación y la gestión de las políticas, desde la opinión pública, los órganos de control político, así como de los organismos internacionales de cooperación técnica o financiera.

Algunas de las características de estas presiones se ponen de manifiesto como parte de las condiciones del contexto en el cual se ejecutan las políticas públicas en el desarrollo rural. Se destacan las presiones generadas en los cambios en las tendencias, en los cambios de enfoques que orientan las políticas o en las condiciones de coyuntura.

Foto: Cortesía MADR

El desarrollo de los territorios rurales está enmarcado por tendencias generales que establecen cambios significativos en los parámetros de formulación de las políticas y de las definiciones de metas y resultados. Hay tres de especial relevancia, el cambio en la población rural, el cambio en las instituciones y el cambio en las demandas a la economía rural.

Entre estas tendencias se destaca el cambio en el perfil de las poblaciones e instituciones del medio rural. Las últimas décadas han significado un profundo cambio en las características de la población objetivo de las políticas de desarrollo rural territorial. Poblaciones más integradas, más informadas, con mayor acceso a redes de comunicación, con mejor infraestructura de transportes, con mayor integración a mercados locales, regionales, nacionales o internacionales, proporcionan un escenario mucho más exigente, generando una clara presión para dejar su papel de objetos pasivos de la política a sujetos activos de la misma.

Como resultado, se evidencian cambios políticos e institucionales de enorme trascendencia, reflejados en mayor participación, fortalecimiento del capital social y un espacio claro para la acción colectiva, como una manifestación de un nuevo escenario político, que requiere formas de interlocución entre el Estado y la Sociedad Civil, mucho más transparentes. La información para soportar este relacionamiento se alimenta principalmente de procesos de evaluación de las políticas públicas.

Acompañando estos cambios, se ha presentado un proceso de cesión de competencias desde los niveles nacionales hacia las entidades territoriales, tanto estatales, como municipales. Estos procesos de descentralización constituyen la redefinición de las responsabilidades y competencias de cada uno de los niveles públicos y crean esquemas de subsidiaridad, coordinación y solidaridad territorial que significan un esquema exigente en cuanto a la información y evaluación de resultados.

Estos cambios de orden político e institucional vienen reconfigurando la estructura de gestión de las políticas y haciendo cada vez más clara la exigencia por procesos de rendición de cuentas. Los cambios en las orientaciones y enfoques del desarrollo se realizan algunas veces de forma paradigmática, con mudanzas significativas en los ejes que estructuran las políticas públicas, sus metas, métodos e instrumentos.

El OSPR se encuentra inmerso en una evolución reciente que se ha venido gestando con cambios significativos en el foco de atención de las políticas de desarrollo rural y reforma agraria, pasando de una orientación sectorial, centrada en la agricultura o en grupos vulnerables de población, a la consideración integral del territorio con todos sus componentes, esferas y dimensiones. En este caso se avanza hacia un nuevo objeto de política y un nuevo nivel de intervención.

Al considerar el territorio como unidad de gestión social y de intervención de la política, se establece un desafío que se refleja en el OSPR y se expresa principalmente en tres dimensiones.

La primera se relaciona con el concepto integral del desarrollo territorial, que involucra simultáneamente la totalidad de factores que determinan las condiciones de desarrollo sustentable. De la misma forma en que el territorio se entiende como una construcción social en todas sus dimensiones, se asume que las intervenciones que procuran el desarrollo territorial deben dar cuenta de esas interfases y dinámicas.

La segunda es resultado de los esquemas y estrategias participativas que subyacen a las políticas basadas en el territorio y en el modelo propuesto para la planeación y ejecución del POSPR. El énfasis político de esta perspectiva, soportado en el reconocimiento de las estructuras de poder y la gestión del conflicto, como determinantes de la gestión territorial, hace que se enfrente un cambio significativo del papel de los actores sociales que dejan de ser objetos de la política, para involucrarse en forma más protagónica, como sujetos de la misma. Esto trae como consecuencia una obvia complejización de la gestión de la política, el incremento en el número de agentes participantes y una mayor intensidad de los mecanismos de intercambio de información, de responsabilidades y de intereses a mediar en procesos de negociación y conciliación.

La tercera dimensión se vincula con la necesidad de coordinar, articular y hacer concurrente el accionar de un conjunto amplio de políticas públicas de esencia sectorial, en un marco de gestión transversal, que tienen injerencia directa en el OSPR. La convergencia de instituciones con visiones, misiones y responsabilidades diversas, las diferencias en culturas organizacionales y las orientaciones e intereses particulares, hacen de esta estrategia de concurrencia un desafío mayor, que exige nuevos mecanismos de seguimiento e interlocución.

La evaluación se debe orientar por un modelo basado en una concepción teórica de políticas públicas que permite establecer una estructura de ordenamiento de las dimensiones, procesos y acciones que se generan en la formulación, gestión y operación de las políticas.

Este modelo se basa en la diferenciación de tres dimensiones de intervención o momentos de acción de las políticas. En el caso de las estrategias de desarrollo rural adoptadas por varios de los países de la región, en los cuales se han identificado las tres dimensiones como las de gestión de la política, la gestión de los territorios y los impactos en las condiciones de desarrollo rural. Como veremos, estas tres dimensiones permiten el ordenamiento de los procesos de gestión y con ello, la definición de los ámbitos de evaluación.

Se evidencian cambios políticos e institucionales de enorme trascendencia, reflejados en mayor participación, fortalecimiento del capital social y un espacio claro para la acción colectiva, como una manifestación de un nuevo escenario político.

8.1. Gestión de la política

La primera dimensión corresponde a las acciones que desarrollan los decisores de políticas, es decir las autoridades públicas que tienen la responsabilidad de traducir un propósito político e ideológico en accionar público, que ha sido establecido en el componente estratégico del POSPR. Estas decisiones y los instrumentos que se crean, responden a modelos o concepciones de sociedad, desarrollo y, particularmente, del papel del Estado en el logro de las metas sociales de desarrollo, en particular en el OSPR.

Esta dimensión comprende todas las acciones de gerencia pública, desde las decisiones estratégicas y orientaciones políticas, hasta la operación misma de los instrumentos creados para la implementación de las políticas, pasando por los procesos de planeación y desarrollo institucional para hacer posible esta gestión pública.

Las metas y áreas de resultado de la gestión de la política pública, está íntimamente ligada a la capacidad institucional, a la claridad de metas y objetivos, así como a los recursos disponibles para su puesta en marcha y ejecución.

El objetivo de la evaluación en esta dimensión está referido al logro de las metas y al cumplimiento de las responsabilidades relativas a la interpretación de la realidad social que se enfrenta, a la formulación de un modelo de intervención, al diseño de instrumentos, a la estructura organizacional para la puesta en operación de estas herramientas y a la capacidad operacional para su instrumentación.

En esta primera dimensión se define la evaluación como un proceso de seguimiento de los logros obtenidos por la institucionalidad pública frente a sus propios objetivos de gestión y que estarán definidos en el POSPR en su componente de líneas programáticas.

8.2. Transformaciones inducidas por la intervención pública

La segunda dimensión, está referida al resultado que la intervención pública tiene sobre la sociedad en que actúa. El Estado, a través de sus instrumentos de política, genera cambios en los escenarios sociales y económicos, en nuestro caso en las acciones orientadas a la racionalización del uso y la tenencia de la tierra.

En las políticas de ordenamiento social de la propiedad rural, estos cambios tienen dos niveles. El primero en términos de las

prácticas sociales con respecto al desarrollo mismo, comprendiendo las acciones que buscan nuevos modelos de organización, participación, interlocución pública y privada, y planeamiento de las acciones, como producto de las negociaciones, conciliación de intereses y tratamiento de conflictos. La segunda dimensión está relacionada con los aspectos económicos productivos, frente a los cuales se pretende generar nuevos esquemas de tenencia, empresariales, asociativos y de inserción económica.

Esta dimensión de transformaciones en la gestión territorial tiene como protagonistas y actores centrales a las organizaciones sociales y empresariales que reaccionan a los estímulos establecidos por la política, de acuerdo con un propio sistema de incentivos y objetivos.

La evaluación, en esta dimensión, busca establecer el nivel de logro alcanzado por estos actores en sus propios procesos de cambio, relativos a la gestión social como una práctica relacionada con la gobernabilidad y el control social.

8.3. Impactos

La tercera dimensión está referida a los propios objetivos teleológicos o misionales de la política pública, comprendiendo las metas sociales, económicas, ambientales, políticas y culturales que determinan el desarrollo sustentable como una meta de la sociedad, lo cual ha sido definitivo por el POSPR en su componente estratégico.

Esta dimensión está determinada por el proyecto societal que establece las visiones de bienestar y progreso que una sociedad, o territorio, que define un interés común y colectivo y una estructura particular de ordenamiento de la propiedad. Desde la perspectiva de la evaluación, los impactos de la política deben ser establecidos sobre los cambios producidos en las condiciones de vida de la sociedad a la cual va dirigida.

La definición de los logros a ser alcanzados está íntimamente ligada con un marco que se establece a partir de los niveles relativos de desarrollo y de las expectativas sociales. La diversidad social y territorial, establece que los logros u objetivos no sean similares. Existen umbrales en cada una de las dimensiones del desarrollo.

Por su carácter político estratégico, se requiere de la formulación de una estrategia de comunicación que acompañe la evaluación y control social, con la rendición de cuentas, en forma explícita que contribuya a que el POSPR cuente con la mayor base social posible y que se garantice el derecho a la información de la ciudadanía, en un tema de tanta sensibilidad e impacto en el desarrollo nacional y en el logro de la paz.

CAPÍTULO 9
Presupuesto

Foto: Cortesía MADR

El presupuesto deberá definir los costos de las acciones y la periodicidad de financiamiento dentro de la estructura de presupuesto de la Nación, lo que deberá incluir la formulación de los registros dentro del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, con su correspondiente programación.

Este componente toca lo relativo a los aspectos presupuestales, fiscales y de inversión que hay detrás de la articulación de la gestión de las políticas públicas aplicadas a las líneas programáticas establecidas en el POSPR. El análisis busca la naturaleza de los criterios que asignan los recursos que son necesarios para el logro de metas del OSPR.

Los proyectos de desarrollo territorial tienen la necesidad de buscar las sinergias entre los recursos públicos y privados que concurren en las dinámicas de desarrollo. Los procesos territoriales tienen motores de desarrollo que están soportados en la actividad privada, comunitaria y social. La intervención pública actúa como catalizador, facilitador, promotor, articulador y socio de estas iniciativas y acciones sociales. Este es un principio básico que debe ser recalcado en el análisis territorial. Desde los procesos de asociativismo productivo o de inversión privada, hasta los mecanismos de movilización del capital social, estos constituyen la base de las estrategias sostenibles de desarrollo. Las responsabilidades del Estado se orientan a proveer y garantizar las condiciones óptimas para que estos emprendimientos creen la riqueza social, lo cual es particularmente importante en el ordenamiento de la propiedad.

En esta dirección, la articulación y sinergia de los recursos propios de la sociedad y los provenientes del Estado deben encontrar esquemas de articulación. La orientación de los recursos públicos para la movilización de recursos privados es una preocupación permanente de formuladores de políticas. Casos como los de inversión en bienes públicos, como infraestructura de comunicación o de producción, o sistemas de financiamiento y capitalización, o estrategias de desarrollo humano, están íntimamente ligadas a las decisiones privadas, en conexiones de gran sensibilidad. Sin duda este es uno de los mayores desafíos de la definición de metas y estrategias en la política pública. La gestión social del territorio, busca, como una de sus prioridades que tales decisiones públicas sean permeadas por las dinámicas territoriales, la valoración de sus activos, el reconocimiento de sus entornos culturales, de sus potencialidades, de sus ventajas comparativas y competitivas, de sus anhelos y de su proyecto territorial.

En esencia hay un escenario cada vez más importante que busca la articulación de tres esferas, la pública, la de la sociedad civil organizada y la del empresariado. En cada una de ellas hay una dimensión de gestión, que es complementaria dentro del

marco de operación del Estado de Derecho. Los principios políticos de la democracia económica, en la esfera privada, la democracia participativa en la esfera de la sociedad civil y la democracia representativa en la esfera de lo público, constituyen los tres niveles que demandan concurrencia y articulación y una estructura fiscal y presupuestal que la soporte.

En la esfera privada se busca la generación de riqueza basada en eficiencia económica, pero bajo el principio de la inclusión social y la generación de rentas sociales. En la esfera de lo público, el Estado cumple con sus funciones de intervención orientadas a la búsqueda de la estabilidad, la óptima asignación de recursos y la distribución equitativa. En la esfera central, en el campo de la sociedad civil, se ejerce la democracia participativa generando modelos innovadores de gestión social del territorio en los cuales se ha centrado la estrategia institucional de un número importante de países de la región. El sentido de esta gestión social del territorio es la organización, movilización y acción colectiva como expresión de la fuerza social que establece un puente que contribuye a darle eficiencia social al modelo de gestión privada y a la aplicación de políticas públicas. Allí radica el centro de una nueva generación de políticas y de instituciones.

Las políticas públicas que se comprometen en el POSPR, se materializan en acciones, generalmente en programas y proyectos de inversión pública, además de todos los mecanismos regulatorios de la intervención estatal. Esta inversión se refleja en presupuestos que tienen tres dimensiones que reflejan sus objetivos, principios y estrategias.

Primero, la definición de los objetos de gasto o inversión, es decir, aquellas acciones que son consideradas como ejecución de las políticas y que se reflejan en la estructura del programa de inversión, con rubros y acciones susceptibles de acceder al financiamiento público. Los presupuestos están reflejando las prioridades y determinando los alcances de las estrategias de articulación que se pretenden. El presupuesto es el marco de acción y por tanto materializa las políticas en hechos. Cuando se formulan los programas del presupuesto se establece la oferta de política pública, a la cual se enfrenta la demanda territorial conformada por los diferentes esquemas ya descritos, encontrándose en va-

rios países con serias restricciones producto de la inflexibilidad, centralismo o verticalidad donde han sido definidas estas áreas de inversión pública, restringiendo seriamente la posibilidad real de la articulación de demanda y oferta. En este marco se debe ajustar específicamente el POSPR.

Segundo, la focalización y priorización en la asignación de los recursos públicos que conduce a la realidad pura de la política, a la disponibilidad de los recursos, a la distribución programática, que refleja las visiones y opciones de los formuladores de la política. Dado que el ejercicio presupuestario es realizado por un esquema técnico (en el gobierno nacional, departamental o municipal), y una validación política (en Congresos, Asambleas o Concejos), el modelo participativo tiene poca capacidad de injerencia en su definición, quedando en la realidad, considerado solo en la parte de gestión o ejecución. Esto significa que la articulación e incidencia de los procesos territoriales no se refleja en la asignación de los recursos a los presupuestos públicos, sino a la forma en el cómo se aplican, una vez definidos el qué y cuánto, lo que podría entenderse como una complementariedad entre el modelo de democracia representativa y el de democracia participativa. El principio participativo del POSPR impone la necesaria definición de balance entre el presupuesto público y los aportes privados.

Tercero, las reglas de operación que aparecen como el marco pragmático de la ejecución presupuestal y, por tanto, de la política. Los procesos participativos que se llevan a cabo en los territorios y que generan iniciativas, planes y proyectos territoriales de ordenamiento de la propiedad, se enfrentan a las definiciones de procedimiento que adoptan cada una de las instituciones públicas responsables de las políticas. Estos procedimientos determinan la ejecución misma de la política. Hay diferentes mecanismos y formas de aplicación de recursos que muchas veces se convierten en verdaderos galimatías para los receptores de la intervención pública. La dispersión y proliferación de reglas, dificulta en alto grado la gestión de la articulación y exige la gestión compleja de los mecanismos de interlocución público – privada y la sinergia entre las instituciones nacionales, departamentales y municipales.

Foto: **Cortesía** MADR

Foto: Cortesía MADR

En los presupuestos nacionales existen procedimientos de asignación de cuotas territoriales o techos presupuestales regionalizados al interior de cada política, que obedecen a los criterios de focalización y priorización. Los planes y proyectos territoriales de OSPR, deberán establecer las orientaciones de asignación presupuestaria. Estos mecanismos, se complementan con recursos asignados específicamente para financiar iniciativas de origen territorial, como existen en varios países, en fondos que no tienen una orientación sectorial específica, sino que están destinados al apoyo de iniciativas territoriales de orden integral, como pueden ser los planes territoriales emanados del proceso de gestión social del territorio en los colegiados territoriales, con lo cual se allanaría enormemente el proceso de articulación, evitando las negociaciones sectoriales individuales. En esta dirección los Contratos Plan definidos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se constituirán en un instrumento clave de asignación de recursos al POSPR.

De otro lado, se encuentran los recursos propios de las entidades territoriales que soportan las políticas regionales o locales de las cuales son responsables, creando una oferta de acciones que son mucho más cercanas a las estructuras territoriales y que proporcionan un marco de financiamiento que no siempre se asocia a las estrategias de territorialización promocionadas por las estrategias nacionales, como son la casi totalidad de las políticas aquí referidas. Sin embargo, es necesario destacar que las entidades territoriales, particularmente el nivel estatal o departamental, cuentan con mecanismos de regionalización o territorialización propios que manejan esquemas de gestión que en muchos casos se han visto reforzados o complementados por las estrategias nacionales de territorios.

CAPÍTULO 10
Modelo escalar del Plan: pactos territoriales para los proyectos estratégicos territoriales para el OSPR

Foto: Cortesía MADR

upra
Unidad de Planificación Rural Agropecuaria

Foto: **Cortesía** MADR

Una de las principales preocupaciones del POSPR es su alcance en términos territoriales, su cobertura, y el grado de especificidad y detalle que es requerido. Esta es una reflexión que cabe para todo el proceso en su conjunto, desde el diagnóstico hasta el establecimiento de las estrategias, pasando por el proceso geoprospectivo. Particularmente importante es la definición de las escalas a las cuales se requerirá realizar los procesos de diagnóstico y el establecimiento de las definiciones de problemas, visión y metas.

Los sistemas territoriales tienen una estructura escalar, jerárquica y anidada que parte desde lo local, siendo las unidades espaciales mínimas, las parcelas o fincas, pasando por los conjuntos de comunidades, municipios, provincias o subregiones, departamentos, regiones, hasta llegar al nivel nacional. Las definiciones que establezca el POSPR corresponderán al nivel del conjunto nacional y se convertirán en los parámetros de base para los procesos de planeación en los demás niveles de intervención.

Esto debe ser suficientemente claro en el manejo de la información de base para los diagnósticos y definiciones de metas, dado que la información disponible no tiene los mismos niveles de disponibilidad y precisión. La información disponible a escalas adecuadas para la planeación nacional (presumiblemente 1:500.000) que se resultan de buen nivel de calidad y actualización, para una planeación nacional, no son igualmente efectivas en los niveles más bajos de desagregación. Por ello los procesos subsidiarios regionales y territoriales que se desprenden del POSPR deberán irse ajustando en la medida en que se cuente con información adecuada. La evaluación de esta información, fuentes y niveles de detalle serán determinantes en la forma como se adelante el proceso planificador. Nuevamente, será de enorme

significado el impacto y precisión que permitirá manejar el Censo Nacional Agropecuario, ya que permitirá disponer información con altos grados de desagregación para un conjunto importante de dimensiones.

El POSPR proporcionará el marco de planeación que orientará las decisiones y políticas públicas del nivel nacional, estableciendo la visión, metas y estrategias que se aplicarán al conjunto de regiones y territorios del país. En este sentido, proporcionará una estrategia conjunta que orientará las acciones de las instituciones en el nivel nacional y definirá los parámetros de diferenciación de estrategias en términos regionales y por tipologías territoriales, que significarán el marco de gestión del ordenamiento social de la propiedad rural en todas las instancias territoriales.

El POSPR se constituirá en el compendio de criterios, directrices y lineamientos de gestión territorializada de todos los actores que participan en los procesos de ordenamiento social de la propiedad rural. Para el desarrollo de procesos específicos de carácter regional y local se establecerán los Proyectos Estratégicos Territoriales de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, PETOSPR, que aplicarán modelos similares de diagnóstico, geoprospectiva y definición estratégica para el desarrollo y aplicación del POSPR en el área de jurisdicción correspondiente, los cuales se integrarán de acuerdo a sus características y condiciones particulares a los procesos de planificación que conducen a los POT y a los Planes de Desarrollo, municipales o departamentales, según el caso.

El POSPR determinará, dentro de su estructura, los lineamientos para el desarrollo de los PETOSPR, que se constituirán en Pactos Territoriales participativos y consensuados.

Conclusiones y recomendaciones

La planificación es un proceso permanente que se liga a la implementación de las políticas públicas y conecta los objetivos y metas generales de estas con las acciones específicas de implementación. Es por ello que se debe tener presente que lo fundamental es el proceso participativo, del cual el Plan se constituye en un hito, un corte en un momento dado, una guía para la acción y la síntesis de los procesos de planificación. Así mismo, que se debe hacer énfasis en que antes que alcanzar un buen documento de Plan, que reflejaría la estructura propuesta, se debe buscar la instauración de un proceso permanente de planificación.

La institucionalidad Colombiana abunda sobre marcos, instancias, actores y reconocimiento de la planificación, sin embargo, el desafío de crear una cultura generalizada de gestión planificada, sigue constituyendo una asignatura pendiente. Esto debe ser considerado en el proceso de construcción del POSPR.

El marco general de base de la planeación del OSPR es muy sólido en términos de marcos regulatorios, legislativos y de capacidad institucional para ejecutarlos. Las leyes, instituciones y recursos asignados a los procesos de ordenamiento de la propiedad, incluso, la conceptualización y capacidad técnica nacional, indica que el desafío se centra en lograr la gobernabilidad necesaria para que todo ello sea posible. Esto se traduce en la necesidad de encontrar los acuerdos políticos que convoquen a los actores claves, en torno a un liderazgo clave y a una voluntad política manifiesta. Este es un caso claro, donde el ejercicio del Estado y su responsabilidad, requieren del ejercicio del liderazgo político y de una prioridad clara en la agenda política. El momento actual, en el marco de una importante crisis agropecuaria y de las negociaciones de paz, parece muy adecuado para establecer una política clara que oriente el futuro del mundo rural y del papel de este dentro del desarrollo nacional. Será en extremo difícil que se alcance un proceso sólido de planificación, sin un marco nítido de política y voluntad pública.

Uno de los principales riesgos que enfrenta el proceso de planeación y gestión del desarrollo rural y, en particular los aspectos relativos a la tenencia y uso de la tierra, es el activismo parcial de una problemática de naturaleza compleja. Existen aspectos concretos que deben ser atendidos en forma cotidiana, en aplicación de las normas, mandatos y responsabilidades institucionales; sin embargo, hay un marco estructural que condiciona la capacidad

de impacto transformador de estas intervenciones. Uno de los más graves problemas a los que se enfrenta el desarrollo rural y el ordenamiento de la propiedad rural es la capacidad para que sus instrumentos tengan los resultados e impactos que se propone, superando la atención parcial, remedial, asistencial o de corto plazo. Muchos de los problemas que enfrentan el desarrollo rural y la tierra en Colombia tienen su origen en problemas estructurales e históricos no resueltos, que generan una inercia que lleva a la prevalencia de sus principales problemas.

El conocimiento es uno de los principales instrumentos para el logro de la planeación, y la información, su herramienta fundamental. Colombia enfrenta una paradoja de gran disponibilidad de datos e información, pero poca aplicación de esta en procesos de planeación y toma de decisiones de política pública. El proceso de planeación propuesto en este POSPR se basa en la profundización del uso del conocimiento y de su construcción colectiva, en procesos participativos, transitando de una simplificación irresponsable de una planificación casuística de carácter inmediato, hacia una visión compartida de la complejidad de la realidad económica, política y social del desarrollo rural.

El proceso de planeación propuesto, se basa en la aplicación de un componente técnico riguroso y la visión, vivencia y legítimos intereses de todos los actores territoriales. La geoprospectiva, como enfoque y metodología de planificación, ofrece la posibilidad de contar con un balance de conocimiento objetivo (producto de la aplicación de instrumentos técnicos y académicos) e intersubjetivo (conocimiento, visiones y motivaciones de los actores), se integran para producir un escenario de soporte de las decisiones y compromisos que conducen a la definición de una visión y una estrategia.

Las exigencias y condiciones para la puesta en marcha de este proceso se soportan en la capacidad y liderazgo técnico de la UPRA y en su capacidad para convocar a los actores territoriales y agentes públicos para la definición de líneas de política pública que amparen el proceso de planeación. Colombia cuenta con un importante soporte técnico y requiere de definiciones políticas claras y explícitas sobre el papel del ordenamiento social de la propiedad rural en el desarrollo sostenible nacional.

Un escenario de posconflicto, resultado de los acuerdos de paz, significará una gran oportunidad para encontrar una decisión para enfrentar los problemas estructurales que han impedido históricamente la solución a los problemas de la tierra, pero al tiempo, permitirá entender que la gestión y ordenamiento de la tierra y el territorio se constituye en un factor determinante del futuro nacional.

Bibliografía

BARDACH E. (2000). The Eightfold Path en A practical guide for policy analysis. Chatham House Publishers. New York, USA.

CRUZ M. (2002). Políticas Agrarias y Rurales en América Latina: Etapas, enfoques, restricciones e interrogantes. En Pérez E., Sumpsi J. M. (Ed.), Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa (p.97-122). Madrid, España: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Centro de Publicaciones Agrarias, Pesqueras y Alimentarias.

ELIZALDE A. (2003). Planificación Estratégica Territorial y Políticas Públicas para el Desarrollo Local. Santiago de Chile, Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES.

FABRICE E. (2010). Gobernanza en la tenencia de la tierra y recursos naturales en América Central. Documento de Trabajo sobre la tenencia de la tierra 18. Santiago de Chile, Chile: FAO.

INETER. (2009). Metodología para la Elaboración de los Estudios de Ordenamiento Territorial. Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales. Nicaragua.

PÉREZ E. y FARAH M. (2002). Los Modelos de Desarrollo y el Desarrollo Rural en América Latina. Ponencia en la mesa de trabajo: La armonización del desarrollo rural con el desarrollo económico: soluciones globales o soluciones regionales. II Foro Rural Mundial, El Desarrollo Rural en el actual marco de la globalización. 24-26 de Octubre, 2002. Rioja Alavesa, España.

RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F. (2001). Las técnicas de planificación territorial (p.383 –395) en Manual de Desarrollo Local. España: Trea, Gijón.

ROTONDO E. (2010). Metodologías Participativas. Plataforma Regional de Desarrollo de Capacidades en Evaluación y Sistematización de América Latina y el Caribe. Lima, Perú: PREVAL.

SLOWING K. Et al. (2011). Caja de Herramientas para la Elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial. Guatemala: Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia SEGEPLAN.

UPRA. (2013). Documento Preliminar de Conceptos de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. Unidad de Planificación Rural Agropecuaria. Colombia: No publicado.

Corporación Latinoamericana
Misión Rural

La Corporación Latinoamericana Misión Rural es una entidad sin ánimo de lucro creada en 1.999, que nace a partir del proyecto "La Misión Rural para Colombia", el cual adelantó un ejercicio de reflexión, investigación y discusión altamente participativo, con el fin de presentar al país una visión de prospectiva, a partir de tres ejes: transición, convivencia y sostenibilidad. En la actualidad dicha Corporación adelanta estudios de consultoría, investigación y convenios de cooperación con distintas entidades del sector administrativo de Agricultura y Desarrollo Rural en Colombia, con Entidades Territoriales y con diversas Agencias de Cooperación Internacional, entre otros.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, UPRA
Calle 28 No. 13 A 22 piso 3 edificio palma Real Bogotá, Colombia
Teléfonos: (571) 552 9820, 245 7307
E-mail: atencionalusuario@upra.gov.co